

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

L'IMPOT SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES
POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Soutenue le 19 Juin 1920, à 3 heures

PAR

HORACE DE CARBUCCIA

ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

JURY

MM. HITIER, professeur, *président*.
FERNAND FAURE, professeur.
RIST, professeur.

PARIS

LA RENAISSANCE DU LIVRE

78, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 78



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

L'IMPOT SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES
POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Soutenue le 19 Juin 1920, à 3 heures

PAR

HORACE DE CARBUCCIA

ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

JURY

MM. HITIER, professeur, *président*.
FERNAND FAURE, professeur.
RIST, professeur.

PARIS

LA RENAISSANCE DU LIVRE

78, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 78



*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

L'IMPOT

SUR LES

PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

CHAPITRE PREMIER

LE PHÉNOMÈNE DE LA PLUS-VALUE IMMOBILIÈRE.

Depuis longtemps, on a remarqué que dans toute société en voie de développement, une plus-value croissante s'attache au sol, parfois même aux constructions, en dehors de toute activité personnelle du propriétaire.

Ricardo, le premier, a très bien mis en lumière le caractère « non gagné » de cette rente foncière, revenu propre à la terre, distinct du revenu du travail employé ou des capitaux dépensés sur cette terre.

La rente foncière résulte de l'inégalité d'aptitude des différentes parties du sol à la production et s'établit au profit des propriétaires les plus favorisés.

Voici, par exemple, les produits agricoles : leur prix de vente se détermine sur le marché par le prix de revient des quantités produites dans les conditions les plus défavorables. L'agriculteur cesserait, en effet, de cultiver sa terre, si la vente ne couvrait pas ses frais de production. Or, les agriculteurs qui produisent à un prix de revient plus avantageux que ce prix limite, réalisent un bénéfice égal à l'écart entre le coût de leur production et le prix de vente du marché. Ce bénéfice, c'est la rente.

Celle-ci peut résulter soit de la différence de fertilité des terres (si une terre donne 10 hectolitres de blé à l'hectare, et qu'une autre, à dépense égale, en donne 15, celle-ci bénéficiera d'une rente correspondant à la valeur des 5 hectolitres supplémentaires), soit de la différence de situation des terres (supposons deux exploitations agricoles d'égale fertilité : l'une est aux portes de la ville, l'autre en est distante de plusieurs kilomètres. C'est le prix de revient des produits de celle-ci qui fixera le prix du marché, et il s'établira, au profit du détenteur de la terre la plus proche, une rente égale au prix du transport à la ville des denrées de la terre la plus éloignée).

Le phénomène de la rente n'est pas propre à l'agriculture. Il se produit dans les mêmes conditions pour les terrains urbains. Quand tout le sol d'une ville est occupé par des maisons, il faut, pour trouver un logement, aller aux confins de cette ville. Mais l'occupant devra, pour se rendre au centre des affaires, prendre un moyen de communication et perdre du temps. Les habitations situées à l'intérieur de la ville bénéficieront donc, par rapport aux autres, d'une rente correspondant aux dépenses de transport et aux inconvénients d'une situation éloignée. Ainsi, c'est la nécessité de produire davantage, pour satisfaire aux besoins d'une population plus nombreuse ou plus riche, qui fait naître la rente.

D'une part, celle-ci augmente avec la richesse, qui permet à une société de consommer davantage ; d'autre part, à mesure que la population devient plus dense, on est obligé de cultiver des terres plus éloignées et moins fertiles, d'habiter des faubourgs plus excentriques et, comme les produits agricoles les plus coûteux, les logements les moins avantageux trouvent encore une rémunération, les prix de vente et les loyers s'élèvent, et, avec eux, la rente des propriétaires les plus favorisés.

Parmi les causes multiples et complexes de la plus-value foncière, la principale est donc l'accroissement de la population, car « plus il y a d'hommes et plus il faut demander à la terre d'aliments pour les nourrir et de place pour les

loger » (1). N'est-ce pas dans les pays les plus peuplés que le prix des terrains a subi la hausse la plus sensible, en Allemagne, où la natalité est très forte, et aux États-Unis, par suite de l'immigration ? Comme l'a très bien dit M. Gide, « chaque enfant qui vient au monde produit absolument le même effet que l'immigrant qui met le pied sur le rivage américain. Par le seul fait de sa présence, il ajoute une plus-value de quelques centimes ou de quelques millimes à chaque hectare de son pays natal (2). »

En somme, partout où la richesse se développe et où la population croît normalement, la valeur du sol s'élève d'une façon continue et en quelque sorte automatique, le prix des subsistances et les loyers augmentent, au détriment des consommateurs et des locataires et au profit des propriétaires qui « voient leurs revenus grossir sans y prendre peine et trouvent la source de leur fortune dans l'appauvrissement général ».

A ce premier point de vue, les propriétaires fonciers sont donc privilégiés par rapport à tous les autres capitalistes et producteurs.

Mais ils le sont encore à un autre point de vue. Dans tous les pays, en effet, la propriété foncière bénéficie d'une façon toute particulière de l'organisation sociale, parce que celle-ci assure la facilité des transactions, l'ordre et la sécurité et augmente ainsi la demande et la valeur des immeubles.

D'autres facteurs interviennent encore qui expliquent le phénomène de la plus-value, ce sont l'extension des voies de communication et la concentration urbaine.

Si l'on examine le merveilleux développement des voies de communication depuis un siècle, et si l'on songe que chaque route, chaque chemin, chaque rue, chaque canal, chaque tramway, chaque chemin de fer nouvellement établi a pour conséquence immédiate d'élever, dans des proportions parfois considérables, la valeur des terres voisines, on comprend alors à quel point les propriétaires fonciers ont bénéficié de ces

(1) GIDE, *Cours d'économie politique*, 1911, p. 572.

(2) GIDE, *Cours d'économie politique*, 1909, p. 173.

travaux publics, de cet effort continu de la collectivité (1).

La construction d'une voie ferrée, notamment, entraîne toujours une hausse colossale et en quelque sorte instantanée de la valeur des terres riveraines. Ce résultat est indiscutable et il n'est pas besoin d'y insister.

Mais c'est surtout pour les terrains situés dans le voisinage ou, à plus forte raison, au cœur même d'une agglomération urbaine, que la rapidité de la plus-value se fait sentir. La ville de Paris offre, à ce sujet, un exemple caractéristique. D'après M. Halbwachs (2), le prix des terrains non bâtis situés à Paris a subi une hausse considérable, de 1860 à 1900. Dans le 8^e arrondissement, par exemple, qui est, il est vrai, l'un des plus riches et des mieux habités, il est passé de 87 francs en 1860 à 590 francs en 1900. On a souvent cité aussi le cas d'un cordonnier anglais qui avait acheté autrefois, faubourg Montmartre, un terrain de 2 hectares pour une rente de 245 francs, représentant un capital de 2 460 francs ; ce terrain est aujourd'hui coté plus de 1 000 francs le mètre carré (27 000 000 francs, non compris la valeur des constructions) (3). Non moins curieux et non moins significatif est l'exemple du terrain sur lequel s'élève le théâtre des Folies-Bergère. En 1579, il était loué 4 sous 2 deniers ; en 1608, le prix monta à 16 livres ; en 1627, à 36 livres ; en 1668, à 50 livres ; en 1694, à 66 livres ; en 1725, à 75 livres ; en 1761, il atteint 100 livres ; en 1781, 120 livres. Au commencement du xix^e siècle, en 1806, il est de 1 500 francs. Un quart de siècle plus tard, en 1833, le loyer a presque triplé : 4 000 francs,

(1) « Dans l'ensemble, les dépenses faites par la puissance publique ou par ses délégués, depuis environ quatre-vingt-dix ans, pour doter la France de son réseau actuel de voies de communication, s'élèvent à plus de 32 milliards, dont les deux tiers ont été absorbés par les voies ferrées... Dans tous les pays civilisés, des dépenses du même ordre de grandeur et souvent bien plus considérables, sont assumées pour les mêmes objets. » (COLSON, *Cours d'économie politique*, 1910, livre VI, page 124).

(2) HALBWACHS, *Les expropriations et le prix des terrains à Paris de 1860 à 1900*, p. 245. Voir aussi BOUVIER, *Les impôts sur la plus-value immobilière*, 1912, p. 6 et suivantes.

(3) D'AVENEL, L'évaluation des dépenses privées : le logement. *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1910.

et il n'a fait depuis que s'accroître : 38 000 francs en 1860, 78 000 francs en 1878, et 102 000 francs en 1901.

La même hausse se manifeste dans la valeur vénale et la valeur locative des maisons et usines. Au 1^{er} janvier 1901, la richesse immobilière de la France comprenait 9 302 608 propriétés bâties, dont 9 173 891 maisons et 128 717 usines, d'une valeur vénale de 57 117 943 000 francs et d'une valeur locative de 3 177 642 763 francs. Dix ans après, le 1^{er} janvier 1911, il existait 9 613 462 propriétés bâties, dont 9 475 786 maisons et 137 676 usines, représentant une valeur vénale de 64 798 641 000 francs et une valeur locative de 3 672 142 148 francs. Soit un accroissement de la propriété bâtie, durant cette période, de 301 895 maisons et 8 959 usines, de 7 680 698 000 francs pour la valeur vénale et 494 499 385 francs pour la valeur locative.

Le phénomène de la plus-value se manifeste donc aussi dans les départements. D'après un rapport adressé, en 1912, au ministre des Finances par M. Maurice Bloch, directeur général des contributions directes, sur les résultats de la deuxième revision décennale du revenu net des propriétés bâties (loi du 8 août 1890, art. 8), il y avait plus-value dans tous les départements, sauf dans l'Aude et dans l'Hérault ; pour les usines, la progression était absolument générale. Cette progression est principalement due au mouvement ascensionnel des loyers. C'est dans les très grandes villes, naturellement, que le cours des loyers a subi la plus forte hausse. A Paris, il est passé de 400 000 000 de francs en 1860 à 990 000 000 de francs en 1910, et il s'est considérablement élevé depuis l'armistice du 11 novembre 1918. D'après M. Leroy-Beaulieu, le loyer par tête, à Paris, était, en 1817, de 90 francs ; en 1880, il atteint 180 à 190 francs ; il a donc exactement doublé pendant cette période de soixante-trois ans (1). Et depuis 1880 il n'a cessé de s'élever.

Le phénomène de la plus-value n'est pas spécial à la France. Il se manifeste dans tous les grands pays, et même, dans certains, d'une façon beaucoup plus nette que chez nous.

(1) P. LEROY-BEAULIEU, *Répartition des richesses*, 1881, p. 206 et suivantes.

Ainsi, en Allemagne, depuis une trentaine d'années, par suite de l'énorme augmentation de la population, le prix des terrains bâtis a augmenté dans des proportions extraordinaires. D'après M. Jules Huret, qui s'est livré à une enquête approfondie sur l'Allemagne moderne et en a rapporté plusieurs ouvrages très remarqués, des terrains qui, il y a vingt ans ne valaient pas 10 marks, se vendaient couramment, il y a dix ans, 300 francs le mètre. Dans la *Friedrichstrasse*, la rue la plus commerçante, il est vrai, de Berlin, le mètre de terrain coûtait en 1909 3 750 francs à 5 000 francs.

Même constatation en Angleterre. Pour la seule ville de Londres, on a calculé que l'accroissement annuel de la valeur du sol, par l'effet de la rente provenant des constructions, est de 375 000 000 francs. Hyde-Park, acheté 425 000 francs, en 1652, par la Chambre des Communes, valait il y a dix ans environ 200 000 000 de francs (1).

[En Italie, des terres affermées pour 173 007 lire, en 1860, l'étaient pour 185 578, en 1883 ; d'autres, louées 223 412 lire, en 1863, étaient louées 252 091 en 1884 (2).

[De même en Belgique, où, d'après M. de Lavelaye, de 1860 à 1866, le prix moyen du fermage par hectare est passé de 57 fr. 25 à 108 francs, et en Russie, où, dit M. Vilfredo Pareto (3), le prix moyen d'une déciatine était de 28 roubles en 1860 et de 71 en 1889.

Mais c'est surtout dans les pays neufs que l'on constate l'existence de la plus-value d'une façon particulièrement impressionnante. Il existe, à Chicago, une parcelle de terrain dont l'histoire est célèbre. Cette parcelle, de la contenance d'un quart d'acre, a été vendue 50 dollars en 1830 ; en 1836, elle valait déjà 25 000 dollars ; après l'exposition universelle de 1893, elle en valait 1 250 000 ; la valeur de ce petit terrain était ainsi devenue 60 000 fois plus grande. D'une façon générale, pour les États-Unis, on a calculé que, de 1900 à 1905, l'accroissement de valeur du sol fédéral a été de 31 milliards.

(1) BOUVIER, *op. cit.*, p. 15.

(2) VILFREDO PARETO, *Cours d'économie politique*, II, n^{os} 776 et 788.

(3) VILFREDO PARETO, *loc. cit.*

Enfin, il est à peine besoin d'insister sur le cas de la République Argentine. Tout le monde sait que, dans ce pays, les spéculations sont effrénées et que la plus-value immobilière y atteint des proportions inouïes.

* * *

Ainsi, le fait semble pleinement établi et indiscutable. Dans tout pays en voie de civilisation progressive, la rente des propriétaires fonciers tend à augmenter et cette hausse, déjà sensible dans l'ensemble, est particulièrement considérable dans les grandes agglomérations.

Cependant, certains économistes, sans nier le fait même, en ont discuté les conséquences et les résultats. Ils ont dit :

D'abord, si la plus-value est certaine dans les pays neufs, elle ne l'est pas du tout dans les pays d'ancienne civilisation. En outre, le phénomène de la rente foncière, bien loin d'être général, est l'exception : cette rente n'existe que dans les villes et autour des grandes villes, pour une zone de banlieue ; dans les communes rurales, longtemps, elle a été nulle en raison de la crise que partout a subie l'agriculture. Cette crise a d'ailleurs amené maintes fois l'intervention de l'État, sous des formes diverses : réforme douanière de 1892, avec caractère nettement protecteur ; établissement du droit de 7 francs sur les blés étrangers ; mesures spéciales à propos de la crise viticole dans le Midi, en 1907, et surtout, dégrèvements successifs depuis la Révolution, de l'impôt foncier, dont le rendement, en 1791, était de 300 000 000 de francs (en chiffres ronds) et n'était plus, en 1910, que de 202 000 000, alors que tous les autres impôts avaient, au contraire, depuis cette époque, sensiblement augmenté, et que, d'autre part, pendant la même période, la valeur de l'argent avait subi une baisse considérable. M. Leroy-Beaulieu estimait que la valeur des terres dans les campagnes avait diminué de plus d'un cinquième en trente ans (1). Et M. Arthur Bochart écrivait que le prix moyen de l'hectare, en France, était

(1) P. LEROY-BEAULIEU, *Répartition des richesses*, p. 97.

en baisse. Il était d'abord passé de 500 francs en 1789, à 2 000 francs en 1874, mais, dans la suite, il avait baissé. En 1884, il n'était que de 1 785 francs; en 1889, de 1 700 francs; en 1905, de 1 264 francs. De 1880 à 1905, la baisse aurait été de 30,5 p. 100 (1).

Il en aurait été de même, d'ailleurs, dans tous les grands pays de l'Europe. M. de Laveleye estimait qu'en Belgique, la valeur moyenne d'un hectare, qui était de 2 153 francs en 1830, et de 4 201 francs en 1880, était, en 1895, de 2 838 francs (2).

Même phénomène en Italie où les propriétaires fonciers payaient en 1913 moins d'impôts à l'État qu'en 1871 (3), — et en Autriche où, pendant trente ans, la situation était restée à peu près stationnaire (4).

En Allemagne, d'après M. Blondel, dans beaucoup de régions, les frais de mise en culture et d'exploitation avaient absorbé et souvent dépassé le revenu que la terre pouvait donner (5), et en Angleterre, les propriétaires se plaignaient et se lamentaient; la rente y avait baissé dans des proportions très sensibles, depuis le commencement du xix^e siècle (6).

Par contre, la dette hypothécaire avait subi un développement croissant. En France, elle était de 8 milliards en 1820, et de 20 milliards en 1889; elle s'était élevée, en Belgique, de 798 103 870 francs en 1876, à un milliard et demi en 1900; en Prusse, de 2 204 000 000 marks en 1884 à 3 018 000 000 marks en 1890; en Hollande, de 809 000 000 florins en 1880 à 1 192 000 000 en 1894.

* * *

Remarquons que tous ces chiffres sont antérieurs à 1914. Aujourd'hui — en 1920 — on ne peut pas parler de crise de l'agriculture; M. Leroy-Beaulieu ne soutiendrait plus que la

(1) ARTHUR BOCHARD, *L'évolution de la fortune de l'Etat*, p. 108.

(2) *Annuaire statistique de la Belgique pour 1908*.

(3) NITTI, *Principes de science des finances*, trad. franç. de Chamard, p. 435.

(4) VON MYRBACH-RHEINFELD, *Précis du droit financier*, p. 392-393.

(5) G. BLONDEL, *Etude sur les populations rurales de l'Allemagne*.

(6) GIDE et RIST, *Histoire des doctrines économiques*, p. 180.

valeur des terres est en baisse et M. Bochart n'écrit plus que le prix moyen de l'hectare diminue ; quant aux propriétaires ruraux, loin de se plaindre, ils réalisent en France, comme à l'étranger, de sérieux bénéfices.

Il nous semble d'ailleurs que, même avant la hausse récente dont bénéficient les terrains et les produits agricoles, il était difficile de tirer des chiffres que nous avons indiqués une conclusion défavorable à l'existence de la plus-value foncière.

D'abord, personne ne pouvait contester que la plus-value était certaine dans les pays neufs ; dans les pays de civilisation ancienne, elle était également certaine dans la majorité des villes et spécialement dans les grandes villes.

Elle était sans doute moins évidente dans la grande masse de la propriété rurale, dans les vieux pays. Cela tenait surtout à ce que la plupart des grands États modernes, France, Belgique, Italie, Allemagne, avaient subi, à la fin du ^{xix}^e siècle, une crise agricole indéniable, qui avait provoqué un arrêt de la plus-value. Mais celle-ci n'en existait pas moins, par rapport aux chiffres des revenus et à la valeur du sol à la fin du ^{xviii}^e siècle et au commencement du ^{xix}^e.

La plus-value, dans les campagnes, était lente et peu sensible, mais elle y était cependant constante et continue. En France, notamment, si la propriété foncière est moins chargée qu'autrefois, cela n'indique nullement qu'elle a perdu de sa valeur, mais seulement que les propriétaires fonciers ont pu, jusqu'à présent, éviter l'augmentation des impôts directs. Enfin cela tenait surtout, récemment encore, à ce que l'impôt foncier, en France, assis sur un cadastre parfois vieux de cent ans, était mal établi et mal réparti : au lieu d'en opérer la péréquation par des moyens rationnels, on préférait recourir à des moyens empiriques et consentir des réductions aux départements les plus surchargés. Depuis 1914, l'impôt foncier des propriétés non bâties a perdu son caractère d'impôt de répartition. Il est devenu impôt de quotité et il a été procédé à une nouvelle évaluation générale des valeurs locatives, en 1911 et 1912.

Certains spécialistes estimaient même que la propriété

rurale valait et rapportait davantage, en 1910 ou en 1911, qu'il y a un siècle ou un siècle et demi (1).

Ainsi, dans l'ensemble, les chiffres accusent un phénomène de plus-value et on peut dire que les propriétaires de terrains, spécialement de terrains urbains, bénéficient d'accroissements de valeur considérables. On est ainsi conduit à se demander s'il ne serait pas possible et légitime de frapper d'un impôt spécial cette plus-value."

(1) E. MICHEL, *La valeur vénale de la propriété non bâtie en France*, 1911.

CHAPITRE II

L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES EST-ELLE LÉGITIME ?

Le phénomène de la plus-value des immeubles existe ; il est exact, et pour nous, il résulte moins du raisonnement théorique que du fait que les immeubles en général augmentent progressivement de valeur et qu'une partie au moins de cette augmentation est due principalement à l'influence bienfaisante de l'organisation sociale. D'où l'idée de faire payer aux propriétaires, sous forme d'impôt, cette collaboration que leur fournit la société.

*
* *

Les partisans d'un impôt sur la plus-value immobilière présentent deux arguments :

Il est juste, disent-ils, que la collectivité, si elle ne doit pas confisquer totalement la plus-value qu'elle a procurée et dont bénéficient les propriétaires, en prenne au moins sa part, au moyen de l'impôt. A côté de la valeur individuelle et de la valeur naturelle des terres, il y a, en effet, la *valeur sociale*, qui résulte de l'organisation de la société. L'accroissement de la population, la concentration urbaine, l'ensemble des inventions, des perfectionnements de toutes sortes, le développement des industries, des moyens de communication, l'organisation politique et administrative, qui main-

tient l'ordre et la sécurité et rend possible le progrès, telles sont les causes générales du phénomène de la plus-value ; ce sont là des causes *sociales* dues à la collectivité, et il est juste que celle-ci participe aux bénéfices qu'elle assure aux propriétaires. Voilà le premier argument.

On a prétendu qu'aucune hausse ne se produirait jamais sans la collaboration des propriétaires. M. Leroy-Beaulieu, par exemple, explique les plus-values par les dépenses qu'ont faites ceux-ci sur leurs terres : la hausse des fermages d'un pays ne représenterait que la moyenne des capitaux incorporés au sol par toute la classe des propriétaires. Mais, tout d'abord, ce raisonnement ne peut être vrai pour les terrains à bâtir, absolument nus et auxquels n'ont été incorporés aucuns capitaux. Il est possible, d'autre part, que le travail et les capitaux incorporés aient été perdus ou mal employés, sans profit pour la terre ou l'agriculture. « Ce que les représentants de la thèse optimiste devraient montrer, dit Marshall, c'est que la valeur actuelle de la terre n'excède pas les dépenses, dans la mesure où elles peuvent être véritablement mises au compte de l'agriculture, qui ont été nécessaires pour faire passer la terre de l'état dans lequel l'homme la trouve, à un état de fertilité et d'appropriation générale à la culture égal à celui dans lequel elle est maintenant. Bien des changements opérés dans le sol furent faits en vue de méthodes qui sont depuis longtemps abandonnées et quelques-uns de ces changements ont plutôt amoindri qu'augmenté la valeur de la terre (1). »

Enfin, la simple comparaison du chiffre des capitaux incorporés avec le chiffre de la plus-value foncière, montre que le second est beaucoup plus élevé que le premier (2).

On a soutenu aussi que les plus-values ne sont que la récompense de l'intelligence et de la perspicacité dont le propriétaire a fait preuve, en prévoyant que tel petit bourg

(1) Cité par SANSONOF. *Esquisse d'une théorie générale de la rente*, p. 99. — BOUVIER, *op. cit.*, p. 37.

(2) BOUVIER, *op. cit.* — Cf. VILFREDO PARETO, *Cours d'économie politique*, t. II, n^{os} 775 et 778.

deviendrait une ville, que tel autre était susceptible d'un fort accroissement de population. Mais, de quelque intelligence ou de quelque facilité de prévision que ce propriétaire ait fait preuve, certains bénéfices énormes sont tout à fait hors de proportion avec son mérite personnel (1).

On a objecté enfin que la hausse de la rente n'existe qu'en apparence et qu'elle est corrélative à la baisse de la valeur de l'argent. L'objection n'est pas exacte, car la plus-value des terrains a continué de se produire dans des périodes où les prix de toutes choses diminuaient. Ainsi, de 1873 à 1900, Halbwachs constate une baisse générale des prix, sauf pour les terrains, dont la valeur a augmenté d'une manière constante (2).

* * *

Le second argument des partisans de l'impôt est le suivant : Si le phénomène de la plus-value est général, il est surtout évident dans les grandes villes. Il y donne souvent lieu à des spéculations, qui produisent parfois des bénéfices énormes.

Dans les villes qui sont en voie d'accroissement, la valeur des terrains non bâtis et celle des immeubles bâtis ne cessent d'augmenter. Par le seul fait que la ville se développe, les prix du sol et des loyers s'élèvent, tant dans la ville elle-même que dans la périphérie; les spéculateurs achètent des terrains, n'en tirent provisoirement aucun bénéfice, mais quand leur valeur a été suffisamment accrue par suite du développement de la ville, ils les revendent avec un profit parfois « scandaleux ».

De même, ils acquièrent des immeubles bâtis d'une valeur médiocre, mais à mesure que grandit dans le quartier le mouvement commercial et industriel, ils augmentent les loyers et réussissent souvent à obtenir des prix extraordinairement

(1) GUÉRET, *Les plus-values immobilières*, p. 28.

(2) A.-D. HALBWACHS, *Les expropriations et les prix des terrains*, p. 276-285. Dans son cours d'économie rurale (doctorat, 1911, 1912), M. Souchon, au contraire, estime qu'au cours des vingt-cinq dernières années du XIX^e siècle, la valeur vénale des terrains ruraux a baissé. Du moins est-il impossible de contester que, même pendant cette période, le prix des terrains urbains s'est élevé.

élevés ou à vendre les immeubles, en réalisant des bénéfices considérables. Or, dit-on, ces spéculations sont un véritable « danger social » (1).

Dans les villes, en effet, la spéculation sur les terrains ou sur les maisons entrave le développement des grands travaux publics : on voit souvent des spéculateurs exiger des prix tels, pour la cession de leur immeuble, que la municipalité aime mieux renoncer aux travaux que de payer les indemnités demandées. Il n'y a pas, d'ailleurs, à compter sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, pour obvier à cet inconvénient, car les jurys se montrent toujours extrêmement généreux, aux dépens des finances publiques. Quand la ville se décide enfin à payer, soit la somme exigée par le propriétaire, soit le prix fixé par le jury, le spéculateur réalise un gain hors de proportion avec le service rendu par la cession du terrain.

Autour des villes, les inconvénients de la spéculation ne sont pas moindres : les spéculateurs qui ont acheté des terrains à bas prix, attendent patiemment que leur valeur augmente, pour les revendre avec le bénéfice espéré ; alors que des immeubles sont nécessaires autour des grandes villes pour développer les centres urbains, on voit des propriétaires employer leur sol à des travaux de culture ou de jardinage ou encore n'en rien faire du tout, et les ouvriers, faute d'un nombre suffisant de logements dans la banlieue immédiate des villes, sont obligés d'habiter des faubourgs malsains. Ainsi, les spéculateurs entravent complètement le développement de certaines villes ou de certains quartiers et mettent en péril la santé publique ; ainsi, par leur faute et par celle des propriétaires eux-mêmes, on rencontre fréquemment ce qu'on a appelé « l'immobilisation du sol », son utilisation incomplète ou nulle, le détenteur se tenant dans une attitude expectante ; sans rien faire, il attend la hausse, alors que son sol serait propre à un usage plus avantageux pour tous. Dans tous les cas, il y a excès de spéculation, « agiotage » sur les terrains,

(1) G. JÈZE, *Cours élémentaire de science de finances*, 5^e édition p. 973.

et les détenteurs usent de leur propriété d'une manière considérée comme antisociale (1).

Les inconvénients de la spéculation sur les terrains non bâtis et sur les immeubles bâtis, les bénéfices « scandaleux » réalisés souvent par les spéculateurs ou les propriétaires des grandes villes, sans qu'ils aient rien fait pour les mériter, tel est l'argument principal sur lequel se basent les partisans d'un impôt sur les plus-values immobilières.

Qu'on se reporte, par exemple, à l'exposé des motifs de la proposition de loi de M. Ajam (2). « Voici, écrit ce député, une simple boutique de la rue de la Paix ; elle occupe le rez-de-chaussée, avec une partie de l'entresol. En 1850, elle était louée 22 000 francs ; en 1872, le loyer était monté à 65 000 francs ; en 1890, il dépassait 120 000 francs. La même boutique rapporte aujourd'hui à l'heureux propriétaire de l'immeuble 365 000 francs par an, exactement 1 000 francs par jour. Jugez de l'augmentation du capital immobilier auquel correspond un pareil revenu ! Place Vendôme, la valeur locative des 24 immeubles qui sont en façade a passé de 2 200 000 francs en 1900, à 3 400 000 francs, en 1910, ce qui constitue une augmentation de plus de 50 p. 100. Cinq maisons, à elles seules, ont profité d'une plus-value de 160 p. 100 ». Et, pour ne citer que ceux-là, qu'ont fait les propriétaires de la rue de la Paix et de la place Vendôme, pour donner ainsi une plus-value à leur maison ? Rien du tout. C'est bien ce qu'on peut appeler un accroissement « immérité », une plus-value « non gagnée » et il semble tout naturel que l'État ou la ville de Paris, toujours en quête de matières imposables, s'adresse à ces revenus et les taxe fortement.

*
* *

Ce sont là les deux arguments par lesquels, on justifie

(1) JÈZE, *op. cit.*, p. 977.— BOUVIER, *op. cit.*, p. 48.

(2) *Proposition de loi ayant pour objet la création d'un impôt sur la plus-value sociale*. Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juin 1912. Chambre des Députés, n° 1971.

habituellement l'imposition des plus-values immobilières. Isolés ou réunis, présentés sous une forme ou sous une autre, on les retrouve chez tous les économistes qui se sont déclarés partisans de cet impôt.

Adam Smith se montrait nettement favorable à un impôt sur la plus-value immobilière, surtout urbaine, et il écrivait, en 1776, dans sa *Richesse des Nations*, que « la rente foncière urbaine et la rente ordinaire de la terre sont le genre de revenus qui peut le mieux supporter une taxe spéciale. Celle-ci retombera entièrement sur le propriétaire du sol, qui agit toujours en monopoleur. »

A la même époque, en 1781, un professeur de l'Université d'Aberdeen, William Ogervie, et, en 1797, Thomas Paine, exposaient des projets dans lesquels ils proposaient de confisquer, par un impôt, tout ce qui, dans la valeur du sol, n'est pas dû aux travaux d'amélioration effectués par les propriétaires.

Cette idée est reprise au XIX^e siècle par James Mill qui, dans ses *Eléments d'économie politique*, soutient que l'État peut légitimement s'attribuer, non pas la rente actuelle, mais les accroissements futurs de la valeur du sol, en vue de subvenir aux dépenses publiques.

Elle est soutenue aussi par Stuart Mill : « Les propriétaires, dit-il, constituent dans la communauté une classe qui s'enrichit progressivement par le cours naturel des choses, tout en gardant un rôle absolument passif. Ce ne serait pas une violation des principes sur lesquels repose la propriété privée que l'appropriation par l'État de cet accroissement de richesses ou d'une partie de cet accroissement au moment où il se produit. »

L'économiste allemand Adolphe Wagner se déclare aussi partisan d'un impôt sur la plus-value. Pour lui, la plus-value est un gain fortuit. Cet impôt, d'ailleurs, cadre parfaitement avec le système de cet auteur, qui voit dans l'impôt, en général, un moyen de politique sociale (1).

Mais, c'est surtout l'Américain Henry George qui, dans un

(1) WAGNER, *Science des finances*, traduit. fr., t. II, pp. 95 et suiv., 342 et suiv.

livre fameux, *Progress and poverty*, a popularisé l'idée de l'impôt sur les plus-values foncières. Il considère que les propriétaires du sol ont un monopole, grâce auquel ils attirent à eux la totalité des bénéfices que procurent à la communauté l'accroissement de la population et le perfectionnement des moyens de production. Les propriétaires fonciers sont privilégiés par rapport à tous les autres producteurs et la rente augmente indéfiniment. Le remède consiste à faire absorber cette rente croissante par l'État au profit de la collectivité. L'État doit profiter de la plus-value de la terre, au moyen d'un impôt foncier, qui augmenterait continuellement et qui s'élèverait avec le rendement des fermages et du sol. Peut-être, convient-il ici de rappeler la célèbre apostrophe de Henry George qu'on ne nous pardonnerait pas de ne pas citer : « Voici une petite ville qui débute ; dans dix ans, ce sera une grande cité. Prenez-y possession d'une parcelle de terrain, vous n'avez besoin de rien faire d'autre. Vous pouvez vous coucher sur votre terrain, et y fumer votre pipe. Vous pouvez planer au-dessus en ballon ou dormir au-dessous dans un trou ; et, sans remuer le doigt, sans ajouter un *iota* à la richesse générale, dans dix ans, vous serez devenu riche. Dans la cité nouvelle, il y aura un palais pour vous. Il est vrai qu'il y aura aussi probablement un hospice pour les pauvres ! » (1).

Le mouvement en faveur de l'impôt sur les plus-values immobilières est devenu si général que nous voyons un économiste libéral comme M. Leroy-Beaulieu s'y rallier. Dans son *Essai sur la répartition des richesses*, il a soutenu énergiquement l'impôt sur la plus-value foncière urbaine. Après avoir cité des exemples d'augmentation énorme dans la valeur de certains terrains situés au centre et dans la périphérie des villes, il ajoute : « Or, qu'a fait le propriétaire du terrain pour s'attribuer la totalité de cette valeur sociale, car c'est bien là une valeur sociale dans toute la force du mot, une valeur due à l'activité collective? qu'a-t-il fait, le propriétaire du terrain, si ce n'est attendre et s'abstenir de bâtir? Mais cette

(1) *Progress and poverty*, liv. V, chap. II.

attente et cette abstention apportent uniquement des entraves au bien-être social... il a empêché de pauvres gens d'élever des huttes ou de modestes maisons. Il a forcé l'ouvrier, le petit bourgeois à chercher un gîte dans des quartiers plus éloignés encore. Il les a privés des douceurs de la possession d'un jardin, il a apporté des obstacles au peuplement continu de la ville... C'est surtout en ce qui concerne les terrains des villes que la thèse de Bastiat sur la valeur et sur la rente de la terre est fausse. Il prétend que toute valeur vient du travail. Quel est le travail humain qui justifie un prix de 200, 500, 1 000, 2 000 francs le mètre, pour un terrain situé dans une grande ville? Il faut abandonner l'explication de Bastiat (1) ».

* * *

On n'a pas manqué d'élever un certain nombre d'objections contre ces arguments.

D'abord, les spéculateurs et les propriétaires de terrains et d'immeubles méritent-ils les anathèmes dont on les accable? Ils ne sont pour rien, a-t-on dit, dans la hausse des prix ; sans eux, cette hausse se produirait exactement comme elle se produit avec eux ; ils ne font que profiter du jeu normal des lois naturelles ; ils ne peuvent ni les contrarier, ni les empêcher d'apparaître, ni en accélérer le mouvement. Les prix, quelque niveau qu'ils atteignent, se fixent d'eux-mêmes, par le jeu naturel de la loi de l'offre et de la demande, et les spéculateurs ne peuvent exercer aucune influence sur leur taux. D'ailleurs, quand ils réalisent des bénéfices, ce n'est là qu'une juste rémunération des risques qu'ils ont courus. La spéculation est loin d'être toujours couronnée de succès. Les sociétés immobilières ne font-elles pas pour la plupart naufrage au bout de quelques années, la plus-value espérée étant fréquemment nulle? Quand, au contraire, elle se produit, c'est, le plus souvent, après une si longue période d'attente que le bénéfice est extrêmement réduit et que le placement

(1) Cf. pour cet historique, GIDE et RIST, *Histoire des doctrines économiques*, d. 643 et suiv. — BOUVIER, *op. cit.*, p. 38 et suiv.

est loin d'avoir été aussi avantageux qu'on pourrait le croire à première vue. Un Autrichien a calculé qu'à Vienne, le propriétaire d'un fonds d'une valeur de 160 000 florins en 1860, a pu le vendre 425 000 florins en 1899, mais que, s'il avait placé son capital à la caisse d'épargne de Vienne, ce capital se serait élevé, après le même laps de temps, à 825 591 florins ; il aurait donc gagné davantage en laissant son argent à la caisse d'épargne qu'en conservant un terrain non bâti (1).

On remarque enfin que les spéculateurs ne sont pas sans rendre certains services à la société. L'accaparement des terrains et le haut prix qu'ils atteignent ont d'heureuses conséquences, au point de vue esthétique et même au point de vue social. C'est par ce moyen qu'on peut obtenir de beaux quartiers et tracer de grandes avenues ; le prix du terrain distribue les habitations des villes suivant des catégories ; il met l'ordre à la place du chaos (2).

La première objection ne nous paraît pas très puissante ; elle est directement contredite par les faits dans leur ensemble. Sans doute, « les spéculateurs ne font pas le prix des terrains, ils sont une force aveugle et inconsciente, mais ils profitent personnellement de ce prix et ils encaissent consciemment » (3). Seuls, ils bénéficient d'une hausse qui est produite par la collectivité, et c'est précisément là ce qu'on leur reproche. Sans doute encore, leurs espoirs ne se réalisent pas toujours, mais on assiste parfois à des enrichissements rapides et vertigineux que rien ne peut justifier. Enfin, si les spéculateurs rendent quelques services à la société, ils sont, le plus souvent, un obstacle à son développement : ils offrent une résistance arbitraire à l'exécution des travaux publics et empêchent la construction de maisons qui seraient souvent très utiles.

On fait une seconde objection à l'établissement d'un impôt sur la plus-value : il y a impossibilité, dit-on, en présence d'un accroissement de valeur survenu entre deux évaluations, de faire le départ entre ce qui est valeur individuelle, plus-value

(1) P. SCHWARZ, cité par BOUVIER, *op. cit.*, p. 50.

(2) LEROY-BEAULIEU, *Répartition*, p. 186.

(3) BOUVIER *op. cit.*, p. 51-52.

légitimement gagnée, grâce à l'activité du propriétaire, et ce qui est valeur sociale, plus-value non gagnée. L'impôt devrait, tout le monde le reconnaît, ne frapper que cette dernière, mais s'il est impossible de la distinguer de celle qui a été légitimement gagnée, comment pourrait-on justifier un système quelconque d'imposition des plus-values? (1) « Un propriétaire rural a acheté sa terre à un certain prix, il la revend à un prix sensiblement supérieur. Comment savoir à quelle cause est due cette augmentation de valeur? Il est possible que la conjoncture économique y soit pour quelque chose. Il est probable également que la multiplication et le perfectionnement des moyens de transport, en rendant la vente des produits plus facile et moins onéreuse, ait contribué notablement à cette hausse. Mais il est vraisemblable aussi qu'entre temps, l'agriculteur a appris à mieux utiliser le sol, à l'exploiter plus intensément et, comme cette amélioration de méthodes culturales ne laisse point de traces tangibles et matérielles, il sera bien difficile d'apporter une preuve pour ou contre une allégation de ce genre (2). »

Cette objection ne manque certes pas de force, mais elle ne nous paraît pas valoir contre le principe même de l'imposition des plus-values. Il est sans doute extrêmement difficile de distinguer entre les différentes causes qui ont pu produire l'augmentation de valeur constatée, mais on ne peut pas conclure de là à l'illégitimité d'un impôt sur la plus-value non gagnée. Il conviendra seulement d'instituer l'impôt d'une façon assez large et assez souple pour ne pas risquer de frapper la plus-value gagnée.

Les adversaires de cet impôt objectent encore que la plus-value n'est pas spéciale à la propriété immobilière ; elle est inhérente, disent-ils, à toute propriété et même à tout moyen de production. Ce ne sont pas seulement les terres et les immeubles qui bénéficient d'une plus-value par suite du développement social : les valeurs mobilières, les charges d'offi-

(1) Cf. GIDE, De quelques nouvelles doctrines sur la propriété foncière. *Journal des Economistes*, mai 1883, p. 187.

(2) GUFRET, *Les plus-values immobilières*, p. 56.

ciers ministériels, les salaires et les traitements, les fonds de commerce, tout cela augmente progressivement, par suite de l'activité générale et sous l'influence exclusive du milieu social. Et dès lors, ajoutent les auteurs qui soulèvent cette objection, il faut ou ne frapper ni la plus-value immobilière, ni les autres plus-values, ou les frapper toutes en même temps et à la fois. Mais cette dernière alternative est impossible, car ce serait supprimer toute activité individuelle et décourager toute initiative. Or, il ne faut pas éliminer la chance du résultat des efforts humains et l'État ne peut pas prendre pour lui toutes les bonnes chances et laisser aux individus toutes les mauvaises. Aussi, convient-il de traiter les propriétaires fonciers comme les autres capitalistes et producteurs et de leur réserver les chances de plus-values que comporte le sol (1).

Ceux qui présentent ainsi cette objection donnent à leur argument une rigueur qu'on ne retrouve pas dans la réalité des choses. Ou frapper toutes les plus-values, ou n'en frapper aucune, disent-ils. Pourquoi cette alternative? Pourquoi l'État ne pourrait-il pas choisir et imposer celles qui lui paraîtraient particulièrement dues à l'influence bienfaisante du milieu social? Voici une valeur industrielle de 500 francs qui atteint, en quelques mois, un cours de 2 000 à 3 000 francs. Quelle que soit l'habileté des administrateurs, la valeur du produit exploité, il est impossible que cette augmentation ne soit pas due, pour une part au moins, à la collectivité. Pour quelle raison l'État ne prendrait-il pas une part de cette plus-value? L'idée de justice fiscale, telle que nous la concevons aujourd'hui, n'empêche pas que, dans tout le système fiscal, certains revenus échappent à l'impôt, ou, du moins, soient moins lourdement frappés que d'autres. Pourquoi n'en serait-il pas de même, en ce qui concerne les plus-values?

Et, dès lors qu'on admet que l'État, sans violer la justice fiscale, peut frapper certaines plus-values, sans être obligé de les frapper toutes, il faut reconnaître que la plus-value foncière doit, par sa nature même, être la première recherchée et imposée. Elle présente, en effet, un caractère spécial ;

(1) P. LEROY-BEAULIEU, *Economiste français*, 26 déc, 1910, p. 953,

aucune des autres n'a la persistance ni la généralité de celle des terrains et des immeubles. « La terre est la seule richesse qui soit, à la fois, perpétuelle, en quantité limitée et nécessaire aux besoins permanents de l'humanité;... toutes les autres richesses disparaissent fatalement au bout d'un certain temps, soit parce que leur matière périt physiquement, soit parce que leur utilité disparaît économiquement, la seule terre subsiste toujours... Ce caractère de perpétuité fait de la propriété du sol, un droit unique en son espèce,... un privilège, un monopole.... La conséquence, c'est que la collectivité, État ou commune, doit profiter de cette plus-value terrienne, dans une forme qui sera à déterminer, et non pas seulement quelques privilégiés (1). »

Voici, enfin, la dernière et la plus importante des objections présentées contre l'imposition des plus-values foncières. Le phénomène de la plus-value, pour général qu'il soit, n'est pas cependant sans subir de très nombreuses et très graves exceptions : il se produit aussi des moins-values. « La première objection (à la taxation des plus-values), écrit M. Gide, c'est que si la société se croit le droit d'enlever au propriétaire toute chance de plus-value tenant à des causes indépendantes de son travail et de sa volonté, elle doit, par une juste réciprocité, s'imposer le devoir de le garantir contre toutes les chances de moins-value tenant aux mêmes causes... ; sans cette compensation, la situation qu'on ferait au propriétaire foncier serait vraiment par trop inique. On lui enlèverait le droit de profiter des bonnes chances, mais on lui laisserait la charge de supporter les mauvaises. Jamais serf de la glèbe ou fellah d'Égypte fut-il plus indignement exploité ? Et pourquoi donc, de grâce, le propriétaire serait-il le seul producteur et le seul travailleur à qui il fût interdit de profiter d'une bonne aubaine si la fortune lui sourit ? Pourquoi serait-il traité en paria ? (2) »

Telle est l'objection. Distinguons, pour y répondre, entre les diverses causes de moins-values.

(1) BOUVIER, *op. cit.*, p. 57-58.

(2) GIDE, *article cité*, p. 185.

Celle-ci peut d'abord être due au fait du propriétaire. Il n'y aura pas lieu, en ce cas, de l'indemniser, puisqu'on n'impose pas la plus-value gagnée.

Mais la moins-value provient souvent d'un fait précis et déterminé, d'ordre administratif et gouvernemental : déplacement d'une capitale, d'une tête de ligne de navigation, d'un hôtel de ville, d'un marché, d'un théâtre, d'une caserne, suppression d'un tribunal, d'une sous-préfecture, d'un port militaire, etc... Y aura-t-il lieu, dans toutes ces hypothèses, à l'allocation d'une indemnité de moins-value au profit des propriétaires lésés?

C'est là une question d'espèce qui dépend uniquement du droit interne de chaque État. En France, dans l'état actuel de la loi et de la jurisprudence, il faudra distinguer suivant la nature de l'acte qui sera la cause de la moins-value et suivant le caractère du dommage subi. La jurisprudence décide encore, d'une façon générale, que les *actes dits de Gouvernement* (tel serait le cas de la décision déplaçant le siège du Gouvernement) ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité pécuniaire de l'État. Au contraire, les *actes dits de Puissance publique*, c'est-à-dire les actes administratifs unilatéraux, peuvent donner ouverture à une action en indemnité devant le Conseil d'État, et cette juridiction accorde l'indemnité, quand elle reconnaît qu'une faute a été commise par la personne morale publique au nom de qui a été prise la décision. Quant aux dommages qui se rattachent à l'exécution de travaux publics, ils donnent lieu à une indemnité, à la condition d'être directs et matériels. Il faut remarquer, en outre : 1^o que la jurisprudence des tribunaux administratifs admet de plus en plus fréquemment la responsabilité pécuniaire des personnes morales publiques ; 2^o que, même lorsque le propriétaire lésé n'aura pas droit à une indemnité de moins-value, il pourra presque toujours obtenir une compensation, sous forme d'un dégrèvement de ses contributions directes, consécutif à la diminution de la valeur locative de ses immeubles bâtis.

Il se peut, enfin, que la moins-value ait été occasionnée par un fait naturel et fortuit : elle provient alors d'événements

naturels comme le déplacement d'un cours d'eau, l'envasement d'un port, un fléau qui ruine une région, comme le phylloxéra ou la maladie des vers à soie. Dans ce cas, l'équité commande, en effet, comme le soutiennent les adversaires de l'imposition des plus-values, d'attribuer une indemnité aux propriétaires, sous forme de réduction d'impôt fiscal, et l'objection disparaît alors d'elle-même.

Nous n'apercevons pas de raison, en effet, pour ne pas admettre la possibilité de cette indemnité de moins-value. D'abord, les événements naturels dont nous parlons ne se produisent que rarement et sont, le plus souvent, assez restreints dans leurs conséquences ; l'indemnité sera donc une exception, locale ou temporaire, et il n'y a aucun danger à ce que l'État l'admette. Son allocation, dans cette hypothèse, n'est-elle pas, d'ailleurs, couramment pratiquée en France, où l'État accorde des remises ou des modérations d'impôt direct, et même des dégrèvements en cas d'inondation, de sécheresse, etc... ? Une loi du 1^{er} décembre 1887 n'exempte-t-elle pas de l'impôt foncier, pendant quatre ans, le terrain nouvellement planté ou replanté en vignes, dans les départements atteints par le phylloxéra et les dégrèvements accordés de ce chef ne s'élevèrent-ils pas, de 1888 à 1898, à 32 500 000 francs (1) ? Enfin, le système protecteur établi depuis 1892 en matière de douanes, n'est-il pas, en réalité, une large indemnité accordée à l'ensemble des agriculteurs, pour dépréciation de la propriété foncière et diminution du revenu agricole ?

Nous nous trouvons, dès lors, en droit de retourner l'argument des adversaires de l'impôt des plus-values. On ne peut pas dire : « l'État n'a pas le droit de frapper les plus-values, puisqu'il n'indemnise pas les moins-values, » mais bien : « l'État indemnise les moins-values, il doit donc imposer les plus-values. »

Reste une dernière hypothèse ; la moins-value est d'origine générale et sociale. L'État doit-il et peut-il accorder, de ce chef, une indemnité aux propriétaires ?

(1) BOUVIER, *op. cit.*, p. 65.

Beaucoup d'auteurs, partisans cependant de l'imposition des plus-values, répondent par la négative. M. Oualid, par exemple, fait observer que le prélèvement d'une partie de la plus-value par un impôt, le garantit de lui-même contre la fraude, par la nature des intérêts que la plus-value met en cause et des opérations à l'occasion desquelles l'impôt est perçu. Au contraire, l'indemnisation des moins-values prêterait beaucoup plus aux collusions et risquerait de constituer pour la collectivité une source d'énormes dépenses (1).

Adolphe Wagner, au contraire, soutient que la moins-value ne se produira jamais en pratique, si du moins l'on a soin, ce qui est nécessaire, de ne percevoir l'impôt de la plus-value que lorsque celle-ci est certaine et effective (2).

Einaudi pense que le principe d'indemnité pour cause de pertes « conduirait directement à la garantie des valeurs de la part de l'État, garantie dont la convenance est pour le moins controversée (3) ».

Enfin Stuart Mill reconnaît au propriétaire le droit de vendre à l'État son terrain à la valeur marchande qu'il avait au moment de la réforme (4).

C'était le système pratiqué par l'Empire allemand dans sa colonie de Kiao-Tchéou (5).

Cependant, aucune de ces réponses ne nous paraît décisive. Il faut, nous semble-t-il, analyser de plus près l'hypothèse prévue, pour pouvoir écarter l'objection tirée de la possibilité d'une moins-value.

On doit tout d'abord remarquer qu'une moins-value générale, s'appliquant à tous les immeubles bâtis ou non bâtis d'un pays, ne peut guère se concevoir. Certes, il peut se produire des fluctuations de valeurs d'une région à l'autre : le trafic peut se porter de préférence tantôt sur un point, tantôt

(1) OUALID, L'importance des plus-values immobilières en Allemagne, *Revue de science et de législation fin.*, 1910, p. 182, 183.

(2) A. WAGNER, *Traité de la science des finances*, trad. franç., II, p. 365-366.

(3) EINAUDI, *Studi sugli effetti delle imposte*, p. 125, cité par GIDE et RIST, *op. cit.*, p. 669.

(4) STUART MILL, *Dissertations and discussions*, IV, p. 294-295, cité par GIDE et RIST, *op. cit.*, p. 669.

(5) OUALID, *op. cit.*, p. 191.

sur un autre ; l'introduction du confort, les préférences apparues dans le goût du public, peuvent parfois diminuer la valeur des immeubles de telle commune ou de telle région, et augmenter celle des immeubles de telle autre commune ou de telle autre région. Mais une diminution générale de la valeur de tous les immeubles d'un pays ne pourrait se produire qu'à la suite d'une désorganisation complète de l'État, telle que celle dont fut victime l'Empire romain : il est évident que lors d'un pareil cataclysme, il ne peut être question d'une indemnité, pas plus pour les propriétaires que pour les autres classes de la société également atteintes.

La moins-value d'ordre social et collectif que nous envisageons ne peut donc qu'être spéciale à un immeuble, à un quartier, à une région. Certaines villes subissent une décadence, certains quartiers sont délaissés : on sait qu'à Paris (c'est l'exemple classique), le Palais-Royal est abandonné pour l'avenue de l'Opéra, la rue Royale, les boulevards, etc..., mais pourquoi, dans cette hypothèse, n'accorderait-on pas une indemnité de moins-value, sous forme de dégrèvement d'impôt foncier ? Nous n'apercevons pas de raison décisive qui s'oppose à cette indemnité. D'autant plus que la moins-value dont il s'agit est un fait relativement rare. Les villes qui déclinent sont une exception (1). Et dans les quartiers auxquels ne va pas la préférence du public, la valeur des immeubles reste généralement stationnaire et on n'y remarque ordinairement pas de véritable moins-value. Il n'est donc pas à craindre que les sommes déboursées par l'État pour indemniser les moins-values, constituent une trop lourde charge pour le budget ; d'ailleurs, si cette indemnisation est le prix dont l'État doit payer le droit d'instituer un impôt sur les plus-values il n'a pas à hésiter ; celles-ci, nous l'avons démontré par des chiffres, sont de beaucoup supérieures à celles-là, et le rendement de l'impôt sur les plus-values sera forcément supérieur aux dégrèvements d'impôt consentis.

Ainsi envisagée, la réforme nous apparaît comme très harmonieuse ; l'impôt nouveau contribuera à rétablir l'équi-

(1) LEROY-BEAULIEU, *Répartition*, p. 197, 204.

libre dans la valeur des immeubles situés dans des villes ou des quartiers différents. « La plus-value foncière n'étant pas, par hypothèse, la même partout et étant même remplacée par une moins-value dans quelques régions, il en résulte une inégalité entre les propriétaires. L'impôt servira précisément à diminuer cette inégalité et à réduire la hausse des terrains et des maisons, dans les villes ou dans les quartiers prospères ; il profitera ainsi aux villes et aux quartiers qui déclinent... ; l'impôt sur la plus-value se transforme en indemnité indirecte pour les moins-values (1). »

(1) BOUVIER, *op. cit.*, p. 60-73, vol. I, 71.

CHAPITRE III

CONSTRUCTION THÉORIQUE DE L'IMPÔT.

On a vu, dans les pages précédentes, que l'impôt de la plus-value foncière est théoriquement fondé ; les objections soulevées par ses adversaires ne nous ont pas paru de nature à le faire condamner. Il faut nous demander maintenant si cet impôt peut être pratiquement organisé ; mais, avant d'entrer dans l'examen des différents systèmes qui sont pratiqués à l'heure actuelle, peut-être n'est-il pas inutile d'étudier d'une façon générale les données plus particulièrement financières du problème qui se pose, de rechercher quelle idée ou quelles idées peuvent guider l'économiste et le législateur dans l'organisation pratique de l'impôt sur la plus-value foncière (1).

I

Nous ne pensons pas qu'il y ait un type d'impôt parfait sur lequel doivent être calqués tous les autres ; l'organisation d'un impôt nouveau dépend, avant tout, des anciens impôts avec lesquels il doit se trouver en liaison, du but que poursuit le législateur, de l'organisation politique et constitutionnelle du pays, etc...

Tout impôt a naturellement des inconvénients : le premier et le plus grave est d'enlever aux fortunes particulières des

(1) Cf. surtout l'article de STRUTS, *Das Wertzuwachs im Reichszuwachssteuer Finanz-Archiv*, XXXVIII, 2, p. 1 et suiv.

moyens que celles-ci pourraient employer à leur propre développement et de constituer un préjudice et un trouble pour les économies privées. Il importe donc d'organiser l'impôt de telle sorte qu'il empiète le moins possible sur les économies privées ; d'autre part, étant données la concurrence et la coexistence de celles-ci dans le corps social, le trouble et le préjudice causés par un impôt seront d'autant moins grands que les effets de cet impôt se feront plus également sentir, et les particuliers seront d'autant moins troublés dans leur industrie et dans leur situation économique, les uns par rapport aux autres, que la disposition économique et sociale des fortunes particulières sera moins dérangée. On peut tenir compte de cette nécessité de deux manières différentes : ou bien le trouble que doit causer la communauté aux économies privées, en organisant l'impôt, est aussi proportionné que possible aux avantages que ces économies retirent de la communauté ; ou bien l'empiètement sur les économies privées et l'appauvrissement qui en résulte sont autant que possible proportionnés à leur capacité de résistance. Le premier système conduit à la thèse dite de l'équivalence et de l'intérêt : en établissant l'impôt, on considère alors qu'il est le prix d'un service rendu. Le second aboutit à la théorie du sacrifice et à l'imposition établie d'après la capacité de prestation.

Il est évident, *a priori*, que le législateur ne peut pas se décider arbitrairement entre les deux systèmes. L'application du système de l'équivalence suppose que l'individu retire de la communauté des avantages particuliers, dont il est facile de se rendre compte, et dont il ne paierait pas le bénéfice, s'il était seulement imposé d'après le système de la capacité de prestation. Chaque fois, en effet, qu'on se trouve en présence de tels avantages, la justice paraît exiger une contribution spéciale, car la charge fiscale ne serait pas également partagée entre tous les contribubables si les impôts payés par une catégorie d'entre eux étaient compensés par des contre-prestations de la communauté. Quand un contribuable retire de celle-ci des avantages particuliers pour lesquels il est imposé, l'impôt ne constitue pas une charge réelle pour lui. Il est neces-

saire, en outre, que la théorie de l'équivalence s'applique également à l'égard de toutes les économies privées qui remplissent la condition indiquée pour que l'impôt soit dû. Enfin, un caractère éventuel de l'imposition d'après le système du service rendu, c'est qu'il doit être possible d'apprécier, non pas peut-être avec précision, mais du moins approximativement, la valeur du service rendu par la collectivité. Cela exige qu'il y ait des rapports étroits entre la communauté qui rend le service et l'économie particulière qui le paie. Cette condition n'est donc pas remplie dans les grands Etats modernes, mais elle l'est, au contraire, dans les communes qui administrent des services nombreux et divers.

L'impôt sur les plus-values ne fait pas exception à la règle générale de toute imposition. Une fois que le législateur a reconnu la légitimité de cet impôt, et qu'il s'est décidé, en principe, à l'établir, il doit se demander s'il doit le construire d'après le système de l'équivalence, ou d'après celui du sacrifice ; il doit se demander s'il veut frapper une capacité particulière, ou un avantage particulier assuré par la prestation de la communauté qui lève l'impôt. Il lui est d'autant plus nécessaire de prendre nettement parti sur ce point que le mot « plus-value » présente un double sens (1). Au sens objectif, il signifie un accroissement de valeur. La « plus-value » d'une chose est la valeur dont s'est accrue cette chose depuis un certain temps par suite d'un accroissement de son importance économique, et non par suite de ce que d'autres biens économiques lui ont été ajoutés.

Le concept de la plus-value ainsi comprise est, par essence, différent de celui du *gain*. Car le gain est quelque chose de subjectif, il est le résultat d'une activité économique, de la création ou de la production de biens, d'une part, et de leur vente, de l'autre ; c'est la différence entre le coût de production et le produit de la vente. Le gain résulte donc de la comparaison entre le prix payé et le prix obtenu, tandis que la « plus-value » proprement dite résulte de la comparaison entre la valeur à deux dates données. Il est clair que le gain et la

(1) ~~Débat, op. cit., p. 16 et suiv.~~

plus-value peuvent être égaux, mais il n'y a là rien de nécessaire. Quand ils sont égaux, le prix est la valeur réalisée, c'est-à-dire la valeur de l'objet dans un état déterminé ; c'est donc toujours quelque chose de plus étroit que la valeur. En conséquence, il n'est nullement essentiel que l'impôt sur la plus-value soit organisé en impôt indirect, perçu lors de la mutation de propriété, ce qui est au contraire nécessaire pour l'impôt sur le gain.

Si l'impôt doit constituer l'équivalent de l'influence bien-faisante de la communauté publique qui le lève, il doit être attaché à la *valeur*, c'est-à-dire être organisé en impôt sur la plus-value au sens propre du mot : les prix obtenus ne peuvent être considérés que comme des points de repère pour le calcul de la valeur, et il importe peu que la plus-value constitue ou non un gain subjectif pour la personne qui doit payer l'impôt. S'il s'agit, au contraire, d'atteindre une capacité de prestation personnelle, à l'aide d'un impôt sur la mutation de propriété, peu importe que la chose vendue ait augmenté de valeur ; ce qui importe, c'est le gain du vendeur, c'est de savoir combien, par la création de la chose, d'une part, et sa vente, de l'autre, il a « gagné », c'est de connaître la modification réalisée par cette opération dans sa situation économique. Dans le premier cas, on a affaire à un impôt réel, dans le second, à un impôt personnel.

L'imposition des plus-values peut donc revêtir des caractères tout à fait différents, suivant le but que se propose d'atteindre le législateur. S'il veut établir un impôt communal, l'impôt doit simplement former une contre-prestation pour une prestation spéciale de la commune en faveur de la propriété ; il est fondé sur ce que les institutions et les services de la commune ont directement ou indirectement accru la valeur de l'immeuble, en dehors de toute activité du propriétaire. Dans les communes rurales, surtout, il est facile d'apercevoir quelle augmentation de valeur a procurée à tel ou tel immeuble tel ou tel travail exécuté par la commune, tel ou tel service créé par elle. Quelques attaques qu'on dirige actuellement contre les impôts réels, du moins reconnaît-on presque

unanimentement que si ces impôts doivent subsister, c'est à titre d'impôts communaux. Tel est notamment le sens de la réforme réalisée en Prusse en 1893. Il nous semble donc que si l'impôt sur les plus-values est créé en vue de pourvoir aux dépenses de la commune, ce doit être de préférence un impôt réel basé sur l'augmentation de valeur de l'objet imposé.

En sera-t-il de même, s'il est destiné à alimenter le budget de l'Etat? Doit-il être, comme l'impôt au profit de la commune, un impôt basé sur l'augmentation objective de valeur de l'immeuble; doit-il constituer le prix de l'influence qu'a exercée l'Etat sur cette augmentation; ou bien doit-il être un impôt personnel établi sur le gain réalisé par le contribuable lors de la vente de l'immeuble; ou bien, enfin, comme le demandait Adolphe Wagner, doit-il constituer le premier chaînon d'une imposition générale sur l'accroissement de la fortune, c'est-à-dire être essentiellement un impôt d'après la capacité, qui serait le premier pas dans la voie de l'établissement d'autres impôts, ayant le même caractère et frappant l'augmentation de valeur de tous les objets possédés (1)?

C'est une opinion généralement admise aujourd'hui que si, dans un Etat donné, il est bon que le système fiscal comprenne à la fois des impôts réels et des impôts personnels, ceux-ci doivent de préférence être réservés à l'Etat: les services publics gérés par l'Etat présentent, en effet, un tel caractère de généralité qu'on ne peut jamais dire qu'ils soient plus particulièrement profitables à tel ou tel contribuable, et on conçoit assez mal, dès lors, que les impôts d'Etat soient basés sur une idée de paiement de services rendus; il semble bien plutôt que ces impôts doivent être des impôts personnels, basés sur la capacité de prestation personnelle du contribuable.

Des considérations qui précèdent, il résulte que, financièrement parlant, l'impôt sur les plus-values peut être ou bien un impôt réel communal, basé sur l'accroissement de valeur objective de l'objet imposé, ou bien un impôt personnel d'Etat, basé sur le gain réalisé par le propriétaire de l'objet.

(1) Cf. STRUTZ, *op. cit.*, p. 8.

Suivant que l'on adopte l'un ou l'autre de ces deux systèmes, on est conduit à une organisation tout à fait différente de l'impôt.

II

La première question qui se pose est celle de l'*assiette* de l'impôt. Celui-ci est établi et calculé d'après la plus-value acquise par l'immeuble depuis une certaine date. Mais comment calculera-t-on cette plus-value? Et n'aboutira-t-on pas à des résultats différents, suivant qu'on instituera un impôt sur la plus-value proprement dite ou bien un impôt sur le bénéfice?

On peut admettre, d'une façon générale, que le prix d'achat et le prix de vente représentent approximativement la valeur de l'objet au moment de l'achat et au moment de la vente. Encore ne peut-on pas s'en tenir brutalement à ces deux chiffres, et doit-on admettre certains tempéraments, faire quelques adjonctions, opérer certaines déductions.

L'achat d'une propriété représente d'abord, en outre du prix même payé pour la propriété, un certain chiffre de frais. Ces frais augmentent la somme déboursée. En tiendra-t-on compte dans le calcul de la plus-value? En d'autres termes, diminuera-t-on la plus-value des frais d'acquisition de la propriété? Ceux-ci diminuent évidemment le gain qu'obtient l'acquéreur, lorsqu'il revend l'immeuble, même s'ils ne constituent aucune portion du prix d'achat; ils doivent donc être ajoutés à ce prix, dans un système d'imposition personnelle basée sur le gain. De même, il convient de les ajouter au prix d'achat, si le prix n'est que le représentant de la valeur objective de l'immeuble. Celle-ci, en effet, est constituée par le prix d'achat, plus les frais; quand l'acquéreur achète une propriété, il fait entrer les frais d'acquisition dans le calcul de la somme totale qu'il doit déboursier, et il n'achèterait pas, si la valeur de l'immeuble était inférieure au prix demandé et aux frais supplémentaires obligatoires. Mais dans l'un et l'autre systèmes, l'adjonction des frais au prix d'acquisition n'est justifiée

qu'autant que ces frais ont été supportés par l'acquéreur et non point par le précédent propriétaire ; au cas contraire, en effet, ils n'influent nullement sur le gain de l'acquéreur, et ils ne constituent pas davantage un élément du calcul de la valeur objective de l'immeuble.

Il en est de même, *mutatis mutandis*, des frais de vente ; si c'est le vendeur qui les supporte, ils diminuent le prix de vente, et on doit en tenir compte aussi bien dans le calcul de la plus-value objective que dans celui du gain.

Le prix d'achat et les frais accessoires peuvent ne pas être les seules sommes déboursées par le propriétaire de l'immeuble qui a subi une plus-value. Il peut avoir fait dans la propriété des constructions, des reconstructions, des améliorations diverses ; tiendra-t-on compte des frais d'amélioration dans le calcul de la plus-value ? On doit évidemment répondre par l'affirmative, tant dans un système d'imposition basé sur la plus-value proprement dite que dans un système basé sur le gain résultant de la comparaison des prix. Les frais d'amélioration sont des dépenses qui ont pour objet d'élever la valeur de l'immeuble et pour conséquence d'obtenir, dans la vente future, un prix plus élevé. Ils doivent donc être déduits, pour obtenir la plus-value ou le gain net, de la plus-value brute ou du prix brut obtenu. On doit comparer l'état de l'immeuble après la dépense à l'état dans lequel il se trouvait au moment de l'achat ; en d'autres termes, les dépenses qui ont pour but de supprimer une diminution de valeur qui s'est produite depuis l'achat, doivent figurer parmi les dépenses à déduire ; car, sans elles, la valeur et, par là, le prix aurait été plus bas au moment de la vente. Mais faut-il que les constructions et autres améliorations demeurent encore, au moment de la vente, pour qu'on doive en tenir compte, ou bien convient-il qu'elles aient été la cause d'une augmentation de valeur subsistant au moment de l'imposition, ou bien, enfin, peut-il suffire qu'elles aient été faites ou réalisées pendant l'intervalle de temps considéré ? Si on veut établir une imposition d'après la plus-value *objective*, il devrait être théoriquement nécessaire que l'augmentation de valeur produite par l'amélioration

réalisée subsiste encore au moment de l'imposition. Mais il paraît difficile, en fait, de reconnaître dans quelle mesure une dépense a eu pour effet une augmentation de valeur subsistant encore. Si, au contraire, on veut baser l'impôt sur le *gain* résultant de la différence des prix, il doit théoriquement suffire que la dépense ait été une fois faite, même si elle n'a eu ou n'a plus pour conséquence aucune augmentation de valeur, même si la construction, reconstruction, et autre amélioration n'existent plus au moment de la vente. Car il ne peut être question d'un accroissement de la capacité personnelle du vendeur, que dans la mesure où sa fortune eût été aussi augmentée par tout le processus économique dont la vente n'est que la conclusion. Ce processus ne consiste pas seulement en l'acquisition et en la vente, mais en l'acquisition, la possession et la vente de l'immeuble, et on doit tenir compte de l'ensemble de l'opération, pour apprécier si, et dans quelle mesure, la capacité de prestation du contribuable a été augmentée. Un individu achète une propriété 100 000 francs ; il y bâtit une fabrique qui lui coûte 50 000 francs ; par la suite, il démolit cette fabrique, parce qu'elle ne peut pas vivre et qu'elle lui a peut-être déjà coûté beaucoup d'argent ; ou bien encore la fabrique est détruite par un accident qui n'est pas couvert par une assurance ; et il la remplace par une maison d'habitation qui lui coûte 50 000 francs ; il vend enfin le tout 200 000 francs. Va-t-on dire, que, par suite de tout ce processus économique, sa capacité de prestation a été augmentée de 50 000 francs ? Non point, car, abstraction faite des pertes subies du fait de la fabrique, il n'a obtenu, en fin de compte, de la vente de l'immeuble que ce que lui en avaient coûté l'acquisition et la possession.

Voici une autre question encore, qui doit être résolue différemment, suivant le but que l'on se propose d'atteindre en établissant un impôt sur les plus-values : faut-il tenir compte, dans le calcul de la plus-value, des intérêts de la somme dépensée pour la propriété ? En d'autres termes, doit-on examiner si le propriétaire a retiré un revenu de l'immeuble pendant la période durant laquelle s'est produite la plus-

value, et doit-on déduire de celle-ci les intérêts du capital dépensé qui n'ont pas été couverts par le revenu de l'immeuble? Si l'on prend la plus-value proprement dite comme base de l'impôt, c'est-à-dire l'augmentation *objective* de la valeur de la propriété, il nous semble qu'il n'y a pas à tenir compte de ces intérêts. Les intérêts sont les revenus procurés par l'utilisation d'un objet possédé ; la valeur de cet objet est la somme d'argent qu'on obtiendrait si on le vendait. Certes, la valeur d'un immeuble est influencée par l'intérêt qu'il rapporte, c'est-à-dire que, dans le cours ordinaire des choses, l'acquéreur supposant qu'il ne pourra pas, dans l'avenir, tirer de l'immeuble un revenu supérieur à celui qui a été produit précédemment, sera amené à donner comme prix la somme qui correspond à peu près à ce revenu capitalisé, mais, dans l'appréciation de la valeur *objective* de l'immeuble, il ne convient pas de tenir compte des pertes de revenus.

On aboutit à un autre résultat, si l'on veut imposer le gain réalisé sur l'immeuble par le propriétaire, si l'on veut frapper la capacité de prestation résultant de ce gain. Dans un tel système, on doit, comme on l'a déjà remarqué, envisager l'ensemble de l'opération réalisée par le contribuable, c'est-à-dire tenir compte de l'achat, de la possession et de la vente ; du côté du gain, il y a le prix de vente ; du côté de la perte, il y a toutes les sommes que le propriétaire a dépensées pendant cette opération et auxquelles il a renoncé ; qui, par suite de ce processus, sont sorties de son patrimoine ou n'y sont pas entrées alors qu'elles y seraient restées ou y seraient entrées, s'il n'avait acquis, possédé et vendu l'immeuble. Il faut ranger parmi ces sommes, d'abord, les intérêts que lui aurait rapportés le capital consacré à la propriété, s'il avait été placé autrement, et qui n'ont pas été produits par les revenus de cette propriété, — et, ensuite, les intérêts qu'il a dû payer pour le capital emprunté et consacré à la propriété, et qui n'ont pas été couverts par les revenus de celle-ci. De même, il importe peu, dans une organisation subjective de l'impôt, que la perte d'intérêts ait pu être évitée ou réduite par suite d'une meilleure utilisation de l'immeuble.

Ce qui importe, en effet, ce n'est pas ce qui aurait pu être retiré de l'achat, de la possession, de la vente de l'immeuble, mais ce qu'en a retiré, en fait, une personne déterminée. Enfin, il faut toujours que les pertes d'intérêt soient réelles, c'est à dire qu'elles ne soient pas couvertes par le revenu de l'immeuble.

III

Examinons maintenant, après l'assiette de l'impôt, le tarif de l'imposition : ce tarif sera-t-il proportionnel, progressif, ou dégressif ?

On ne peut pas faire à cette question une réponse unique : En effet, quand on veut déterminer le taux de l'impôt, on peut tenir compte soit de l'un ou de l'autre des éléments suivants, soit de tous à la fois : importance absolue de la plus-value, rapport entre le prix d'achat et le prix de vente, durée pendant laquelle s'est produite la plus-value considérée. Envisageons d'abord le pourcentage de la plus-value par rapport au prix d'acquisition, et la durée dans laquelle s'est produite cette plus-value. Il semble que le taux de l'impôt doive augmenter à mesure qu'augmente le rapport entre la plus-value et le prix d'achat, et diminuer à mesure qu'augmente la durée qui a été nécessaire à l'apparition de la plus-value : l'impôt doit être progressif par rapport au premier de ces éléments et dégressif par rapport au second.

Cette solution nous paraît justifiée tant dans le système du sacrifice que dans celui de l'équivalence. Plus est important le gain retiré d'une affaire par rapport au capital engagé, et plus extraordinaire est le caractère de ce gain ; plus évidente aussi apparaît l'augmentation de capacité personnelle de prestation du contribuable et moins sensible doit être, pour l'économie privée, l'enlèvement de la même fraction de ce gain. Aussi, pour que le sacrifice soit égal, doit-on, au lieu de prendre toujours une égale fraction de gain, prélever une fraction d'autant plus importante que le gain est plus élevé par rapport au capital engagé. De plus,

le gain permet de supposer un enrichissement d'autant plus extraordinaire, un accroissement de la capacité de prestation d'autant plus grand qu'il a été réalisé dans un espace de temps plus court. D'un autre côté, il semble bien que, lorsqu'une augmentation de valeur a atteint un pourcentage plus élevé, ou s'est produite dans un laps de temps plus court, on doive l'attribuer, pour la plus grande part, à l'influence de la communauté qui lève l'impôt. A ce point de vue de l'imposition envisagée d'après la notion de l'impôt considéré comme le prix d'un service rendu, il serait inadmissible que la communauté fit payer les services, qui ont pour résultat une augmentation de valeur, du même pourcentage de cette augmentation, qu'elle ait influé longtemps ou peu de temps sur cette augmentation.

Qu'il s'agisse de la théorie du sacrifice ou de celle de l'équivalence, le point de vue consistant à tenir compte de la durée perd beaucoup de son importance, quand la loi tient compte des intérêts et des pertes de revenus, car cela suppose qu'on prend déjà en considération le temps de la possession. Cependant, la dégression relativement à la durée croissante ne manque pas de justification. Plus longue, en effet, est la durée qu'il faut envisager, plus grandes peuvent être les dépenses et plus lointaines les années sans revenu ; à mesure que s'allonge le temps de la possession, il devient de plus en plus difficile au propriétaire de démontrer l'existence de ses dépenses et de ses pertes, dont il sera dès lors normal de tenir compte.

D'autre part, la modération de l'impôt d'après la durée de la possession, permet de compenser la baisse de la valeur de l'argent. Quand une augmentation ne résulte que de la baisse du pouvoir d'achat de l'argent, elle ne doit pas être rapportée aux prestations de la communauté, pour lesquelles une contre-prestation serait justifiée, et quand le propriétaire n'obtient un prix de vente supérieur au prix d'achat qu'à cause de cette diminution de valeur de l'argent, il ne peut pas être question, en vérité, d'une augmentation de la capacité de prestation justifiant une imposition sociale. Une autre considération, enfin, doit aussi entrer en ligne de compte : plus

réduite est l'augmentation de valeur, par rapport au capital engagé, plus il est vraisemblable que cette augmentation n'est pas inhérente à l'immeuble, mais qu'elle est purement fortuite et que, bientôt peut-être, elle ne subsistera pas ; plus il est vraisemblable aussi que le gain réalisé sur la vente d'un bien est compensé par la perte subie sur la vente d'un autre, de sorte qu'il ne résulte pas, en fin de compte, une augmentation provenant de la capacité de prestation du contribuable. Toutes ces considérations exigent d'autant plus impérieusement qu'on tienne compte du pourcentage de la plus-value et de la durée de la possession, qu'on laisse fréquemment exemptes d'impôt les plus-values qui ne dépassent pas une certaine proportion.

Si maintenant nous nous demandons quel taux il faudra fixer, en ce qui concerne l'importance absolue de la plus-value imposable, nous sommes conduit à distinguer suivant le système d'imposition qu'il s'agit d'appliquer. Un tarif progressif nous paraîtrait injustifié, dans le système de l'équivalence. Car pour mesurer la partie du résultat qui doit être réclamée comme contre-prestation des prestations faites par la communauté, on ne doit envisager que le rapport entre cette prestation et l'unité de valeur, et non point si le résultat de cette prestation se manifeste en même temps sur un plus ou moins grand nombre d'unités de valeur. Si, dans une circonscription déterminée, tous les immeubles qui ont une même valeur et qui sont de la même nature voient leur valeur augmenter de 100 p. 100 par suite de l'activité de la communauté, il serait complètement injustifié de réclamer pour la communauté à l'immeuble A, 10 p. 100 de cette augmentation, à l'immeuble B, 20 p. 100, simplement parce que B est deux fois plus grand que A, et que, par suite, il a, pour une même valeur unitaire, une valeur d'acquisition et de vente deux fois plus élevée que A. Au contraire, dans un système d'imposition basé sur le gain subjectif, une progression d'après l'importance absolue du gain est aussi justifiée que la progression d'après l'importance du revenu. Dans un système fiscal qui est établi sur l'idée de sacrifice, dans un système qui

considère que l'imposition doit faire subir à tous les contribuables des sacrifices égaux, on doit estimer que la capacité de prestation croît plus que proportionnellement avec l'importance du revenu et du gain ; et, par suite, on doit établir un taux progressif de l'impôt, afin d'aboutir à une égalité aussi complète que possible de sacrifice. Il faut reconnaître cependant que des considérations politiques militent contre l'augmentation du taux, même par rapport à l'importance absolue du gain. Cette augmentation provoque en effet des manœuvres détournées : les propriétaires vendent par parcelles, et les difficultés s'amoncellent pour découvrir le prix d'acquisition et les adjonctions nécessaires incombant à chaque partie.

IV

Malgré tous les soins que peut prendre le législateur d'organiser un impôt conformément aux principes qui lui paraissent justes, il est possible que tous ses calculs soient dérangés par le fait que ce n'est point le contribuable visé par lui qui supportera en réalité l'impôt établi. On sait que le phénomène de l'incidence est extrêmement fréquent et qu'il aboutit souvent à fausser complètement l'organisation fiscale voulue par le législateur. Si nous instituons un impôt sur la plus-value des immeubles, ne devons-nous pas craindre que ce phénomène se produise, et dans quelle mesure ?

Remarquons d'abord que si le vendeur d'un bien qui a bénéficié d'une plus-value réussit à rejeter sur l'acquéreur le poids de l'impôt qu'il devait supporter lui-même, cela sera d'une gravité beaucoup plus fâcheuse, s'il s'agit d'un impôt basé sur le gain personnel que s'il s'agit d'un impôt réel basé sur l'accroissement de valeur. Dans ce dernier impôt, en effet, le législateur vise moins la personne que l'objet : si celui-ci a bénéficié d'une augmentation de valeur par suite des services administratifs que gère la communauté, il importe assez peu que ce soit tel ou tel de ses propriétaires qui paie ces services et dans ce système, l'impôt des plus-values n'est guère qu'un

supplément au droit de mutation, représentatif du supplément de valeur dû à l'activité de la communauté. C'est principalement l'affaire des acquéreurs successifs de s'entendre entre eux pour le paiement de cet impôt et les principes de justice fiscale sont assez peu intéressés dans la question. Il en est tout autrement dans un système d'imposition basé sur la capacité personnelle de prestation du contribuable. Ici le législateur vise tel contribuable déterminé et veut l'atteindre en particulier, parce que, sa capacité personnelle s'étant accrue, il doit supporter un sacrifice pécuniaire plus considérable. Or, si ce contribuable réussit à faire payer l'impôt par un tiers, toute l'organisation est faussée et l'imposition manque totalement de base.

Il ne semble pas qu'on puisse résoudre par un oui ou par un non la question de savoir si un impôt sur les plus-values est ou non répercuté. Il y a des cas où le phénomène de l'incidence se produira, d'autres où il ne se produira pas. Cette question dépend essentiellement de celle de la théorie des prix. Dans quelle circonstance le prix d'un bien peut-il être influencé par l'offre de telle sorte qu'une charge imposée aux vendeurs se transforme d'avance en une augmentation de prix?

Il faut distinguer suivant que l'offre des immeubles satisfaisant un besoin déterminé, est supérieure à la demande de ces mêmes biens, ou que, au contraire, la demande est plus considérable que l'offre analogue. Mais les effets de ces deux alternatives sont précisément inverses de ce qu'on dit ordinairement. Là où l'offre des immeubles est supérieure à la demande correspondante, on est enclin à admettre que l'impôt est supporté par le vendeur, c'est-à-dire qu'il n'est pas susceptible d'incidence, puisque le vendeur est dans la situation la plus faible ; nous verrons que c'est le contraire qui se produit. A l'inverse, on admet généralement que, lorsque la demande est supérieure, l'acheteur paie à son vendeur l'impôt sur la plus-value, les acheteurs se mettant dans la situation la plus faible par la concurrence qu'ils se font entre eux. Or, c'est souvent le contraire qui se produit, et la

tendance est à la non-répercussion, quand une demande supérieure se trouve en face d'une offre limitée. Plus rares sont les immeubles remplissant les conditions recherchées par la demande et plus acharnée est celle-ci, plus forte est la concurrence parmi ceux qui veulent acheter, plus intensive peut être l'utilisation de l'objet désiré et plus aussi il y a de chances que l'incidence ne se produise pas (1).

Il y a, en effet, trois hypothèses à distinguer dans la formation des prix, suivant la mesure dans laquelle les biens recherchés se trouvent à la disposition des demandeurs :

1^o D'après une loi connue, quand les biens sont en nombre pratiquement illimité à la disposition de l'acheteur, le prix, au cas de concurrence entre les vendeurs, se fixe au taux de l'offre la plus basse. Exemple : supposons que des sociétés industrielles françaises cherchent en un endroit quelconque de l'Argentine, des terrains pour y installer des usines ; le nombre des emplacements susceptibles de leur convenir est presque illimité. Chaque société groupe toutes les propositions qu'elle reçoit et se décide naturellement pour l'offre le meilleur marché. On dit souvent que, dans ce cas, la demande dicte le prix, mais on voit qu'en réalité, celui-ci est fixé unilatéralement par l'offre : les vendeurs sont les contractants les plus faibles et, dans leur concurrence réciproque, ils tiennent les prix si bas, que les estimations subjectives plus élevées de la demande n'exercent aucune influence.

2^o Dans la deuxième hypothèse, l'offre est sans doute encore supérieure à la demande, mais les biens qui remplissent les conditions désirées sont en nombre limité et leur coût de revient s'élève à mesure qu'augmente la consommation. Alors, le prix gravite autour de l'offre la plus haute acceptée par la demande. Le niveau des prix est plus élevé que dans la première hypothèse ; mais, ici, encore, c'est l'offre, dont la situation n'est cependant pas la plus forte sur le marché, qui demeure la partie agissante, la demande restant sur la

(1) C. F. WEYERMANN, *Annalen des deutschen Reiches*, 1910, p. 881 ; DIEHL, *Zur Kritik der Reichswertzuwachssteuer*, dans les *Conrads Jahrbücher*, 1910. KOPPE, *Ist die Wertzuwachssteuer überwalzbar?* *Finanz-Archiv*, XXIII, p. I.

réserve et les prix réels n'atteignant pas le maximum que consentiraient à payer les acheteurs.

Dans la troisième hypothèse, l'offre se trouve absolument limitée en face d'une demande supérieure. Le prix est alors déterminé non par le vendeur, mais par l'acheteur qui consent le chiffre le plus élevé. Celui-ci, tout en faisant les plus grands sacrifices pour évincer la concurrence des autres acheteurs, ne sera cependant pas en situation de dépasser un chiffre maximum, car il doit se trouver à même de faire de l'immeuble un usage lucratif et, si un propriétaire croyait pouvoir demander et obtenir un prix plus élevé, il serait déçu. Exemple : dans certaines rues très fréquentées, les magasins de coin offrent des avantages particuliers, à cause de la circulation intense qui règne en ces endroits ; les commerces comme les bureaux de tabac, pour lesquels cet avantage est particulièrement important, louent de préférence ces magasins et les loyers s'élèvent ; si la demande augmente encore, les bureaux de tabac, à partir d'une certaine limite, seront forcés de céder leur place à des restaurants élégants, puis les loyers monteront de nouveau et le prix gravitera toujours autour de la somme la plus haute que pourront payer ceux qui se trouvent à même de faire de l'immeuble l'usage le plus lucratif. On voit qu'ici la demande fait le prix, précisément parce qu'elle est dans la situation la moins forte.

En résumé, le niveau des prix est fixé, dans les différents cas que nous avons examinés, par celui des contractants qui est dans la position la plus faible. Reprenons maintenant ces hypothèses, en nous demandant dans quels cas un impôt sur la plus-value pourrait être répercuté.

I. Quand le prix gravite autour de l'offre la plus basse, on peut dire que toutes les charges qui seront imposées à une offre si réduite, seront répercutées sur le prix, car celui-ci se meut autour du profit minimum : il en sera naturellement de même de l'impôt sur les plus-values. On doit cependant remarquer que lorsque, pour satisfaire un besoin déterminé, il y a des biens en nombre pratiquement illimité (ce qui est notre hypothèse), ceux-ci sont, en fait, très loin de bénéficier

d'une plus-value. Ainsi, dans le cas que nous examinons, la répercussion qui devrait théoriquement avoir lieu, ne se produira pas en fait, car l'impôt n'est pas destiné à frapper ces opérations et ne les frappe pas.

II. Il s'agit ici d'immeubles dont le nombre est plus que suffisant pour satisfaire tel besoin déterminé, mais ils coûtent de plus en plus cher à leurs propriétaires à mesure qu'augmente le nombre de ceux qui sont absorbés par la demande. Ce prix gravite autour du coût de production ou de revient de l'immeuble le plus cher qui est encore désiré par les acheteurs; il reste, il est vrai, une certaine marge au-dessus de ce prix, que la demande consentirait, au besoin, à franchir pour se procurer l'objet. Dans ces conditions, un impôt sur la plus-value ne peut être répercuté que lorsqu'il frappe le profit tout à fait réduit du vendeur qui est encore susceptible de participer à l'opération. La partie de beaucoup la plus considérable du produit de l'impôt sera, dans ce groupe, supportée par l'offre. Car, si ceux des vendeurs qui, à cause du niveau comparativement élevé des prix, gagnent le plus, essayaient d'ajouter au prix l'impôt relativement lourd sur les plus-values, aussitôt une autre offre se produirait qui aurait un coût de production ou de revient plus élevé, mais qui, n'ayant que peu ou pas de profit, n'aurait pas d'impôt à payer et pourrait, par suite, agir dans le sens de la diminution des prix.

Exemple : Voici cinq immeubles semblables. Ils ont coûté, le premier, 10 francs le mètre carré à A ; le second, 12 francs le mètre carré à B ; le troisième et le quatrième, 15 francs le mètre carré à C et à D ; le cinquième enfin, 16 francs le mètre carré à E. Il y a d'autres immeubles qui ont été payés plus cher, mais qui pourraient être utilisés en cas de besoin. Supposons que la demande soit assez abondante pour désirer l'immeuble de E, lequel exige 18 francs le mètre carré. Le prix se fixera pour tous les immeubles aux environs de 18 francs, mais voici que la perspective d'un impôt sur les plus-values se présente. E gagne 12 p. 100 ; C et D, 20 p. 100 chacun ; B, 50 p. 100 ; A enfin, 80 p. 100. Si l'immeuble vaut 18000 francs,

E devra payer comme impôt sur la plus-value, 5 p. 100 de son gain, soit 100 francs ; C et D, 10 p. 100 de leur gain, qui est plus élevé, soit 300 francs ; B devra céder de son profit considérable, 20 p. 100 soit 1 200 francs ; et A, enfin, paiera 30 p. 100 de 8 000 francs = 2 400 francs.

Si tous ces vendeurs voulaient faire supporter l'impôt par leur débiteur, les conséquences seraient d'une importance extrêmement différente : A aurait à répercuter 24 fois plus que E. Il ne pourrait jamais le faire, car, s'il l'essayait, il se produirait immédiatement un grand nombre d'offres, qui, auparavant, étaient exclues de l'opération et qui, maintenant, entreraient en concurrence ; par exemple, il se présenterait un F et un G qui offriraient leur immeuble à 18 fr. 10 le mètre carré, et qui n'auraient à payer qu'un minimum d'impôt sur les plus-values, en admettant qu'ils eussent à payer quelque chose.

Les vendeurs, objectera-t-on, qui sont peu atteints par l'impôt ou ne le sont pas du tout, profiteront de l'occasion favorable et augmenteront le prix jusqu'au chiffre de ceux de leurs concurrents qui sont le plus lourdement atteints : ainsi E répercutera 2 400 francs au lieu de 100. La réponse est évidente : E se gardera d'agir ainsi, car il est en concurrence non seulement avec D, C, B, A, mais aussi avec F, G, etc., qui se tiennent prêts, à chaque élévation de prix, à entrer dans l'affaire.

Ainsi donc, dans ce groupe, il n'existe une tendance prononcée à la répercussion que dans le cas de E, et encore à la double condition que l'impôt qui le frappe soit modéré et que cette élévation de prix ne provoque pas l'entrée en scène de concurrents exempts d'impôt.

III. Dans la troisième hypothèse, on suppose une offre absolument limitée en face d'une demande supérieure : le prix gravite autour de la plus haute estimation subjective de la demande la plus capable d'acheter. Si, dans ces conditions, un impôt sur la plus-value est établi sur le vendeur, celui-ci ne peut pas le répercuter, car le prix de l'objet, par suite de l'âpre concurrence que se font entre eux les acheteurs,

s'est élevé si haut que toute nouvelle augmentation dépasserait les avantages résultant de l'achat, et les acquéreurs trouveraient plus profitable d'acquérir un immeuble, offert en abondance, ayant peut-être une valeur absolue moindre, mais meilleur marché. Un commerçant loue, depuis vingt ans, un magasin dans la rue de la Paix. Par suite de la concurrence qui s'est établie entre les commerçants, le prix de la location est devenu si élevé que tous les avantages qu'il retire de la situation sont absorbés par le prix du loyer et qu'il n'en résulte plus pour lui aucun bénéfice. « Rue de la Paix, calcule-t-il, je gagne, avec les mêmes frais, 6 000 francs de plus par an qu'à Passy. Je peux donc à la rigueur, payer, rue de la Paix, 6 000 francs de loyer de plus, mais c'est là le plus haut prix que je puisse déboursier, étant donnés les avantages de la situation. Si mon loyer devait subir une nouvelle augmentation, sans que des avantages correspondants se produisissent, — et ce serait la conséquence nécessaire d'une incidence de l'impôt, — j'aurais avantage à installer mon commerce dans une rue plus tranquille, où règnent des offres plus nombreuses et des prix correspondants. » En d'autres termes, à chaque nouvelle augmentation de prix des loyers, la demande émigrerait; il n'y a pas de biens et spécialement d'immeubles qui soient absolument irremplaçables, en ce sens que lorsqu'ils atteignent une hausse déterminée, on ne puisse trouver un équivalent plus avantageux. La limite supérieure est atteinte, quand l'avantage dont il s'agit est complètement enlevé à la demande et entièrement réservé au vendeur. Dans le cas que nous envisageons, le prix maximum est payé par la demande, mais l'impôt ne peut pas être répercuté, car la limite supérieure, non compris l'impôt, est atteinte.

Le vendeur, il est vrai, insère souvent dans le contrat la clause qu'au cas d'un impôt sur la plus-value, celui-ci sera supporté par l'acheteur; deux hypothèses sont alors possibles: ou bien la demande de l'immeuble en question n'avait pas encore élevé le prix au niveau supérieur, mais cela ne peut être qu'une question de temps, relativement

court; ou bien l'élévation de prix doit être attribuée à un avantage nouveau de l'immeuble. Dans les deux cas, il ne peut pas être question d'une répercussion de l'impôt.

Ainsi, dans cette catégorie, qui est la plus importante pour l'impôt, il n'y a pas, en principe, d'incidence. C'est dans ce groupe, en effet, que rentrent les immeubles, notamment les immeubles urbains, grâce auxquels sont réalisés les plus gros bénéfices.

Il ne faudrait pas attribuer aux lois que nous venons d'établir une trop grande rigueur : il n'est pas possible, et il n'est pas non plus nécessaire, de formuler des règles qui décident, pour chaque cas particulier, si l'impôt sera ou non répercuté. L'essentiel est seulement de savoir si, d'une manière générale, l'incidence se produira d'une façon assez importante et assez probable pour qu'on y puisse légitimement voir un obstacle à l'établissement d'un impôt sur la plus-value.

Il suffit, pour cela, de découvrir et d'indiquer les tendances principales de l'incidence dans les principales hypothèses. Or, les résultats auxquels nous avons abouti sont les suivants : Dans le groupe III, où l'impôt a les effets les plus importants, le vendeur est, en principe, le « porteur d'impôt ». Ce groupe est celui des immeubles les plus considérables, qui donnent les gains les plus élevés et assurent, de beaucoup, la plus grosse part du produit de l'impôt. Dans le groupe II, qui est beaucoup moins intéressant, il n'y a qu'une partie très modique de l'impôt qui puisse être répercutée. Dans le groupe I, enfin, l'incidence se produit théoriquement, mais, en fait, elle n'a aucun rôle notable. Ce qu'on peut traduire ainsi : sur le marché des immeubles, surtout dans les grandes villes, l'impôt a, dans la grande majorité des cas, une tendance marquée à ne pas se répercuter et l'incidence ne se produit que très rarement ; pour les immeubles ruraux, l'impôt peut le plus souvent se répercuter, mais ce fait n'a aucune importance. Il ne nous semble donc pas qu'on puisse tirer de la menace d'une incidence un argument contre l'impôt sur la plus-value foncière.

CHAPITRE IV

COMMENT A-T-ON, EN FAIT, ORGANISÉ L'IMPÔT SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES ?

Nous avons vu, dans les pages qui précèdent, de quelle manière se présente, en théorie financière, la question de l'imposition des plus-values. Nous avons montré que, même théoriquement, plusieurs systèmes sont possibles et que l'organisation de l'impôt peut varier beaucoup, suivant l'idée générale qui préside à son établissement. Dans ce chapitre, nous nous proposons d'étudier comment, *en fait*, ont été résolues les difficultés que soulève l'organisation de l'impôt, ou comment on a essayé de les résoudre.

Nous poursuivrons cette étude en Angleterre et en Allemagne. Les auteurs, qui, en France, ont étudié l'impôt sur la rente ou sur la plus-value à l'étranger, ont généralement mentionné l'Australie et la Nouvelle-Zélande comme ayant déjà adopté cet impôt (1). Nous excluons cependant ces pays de notre examen, car l'impôt que, dans ces contrées, l'on considère comme une imposition de la rente ou de la plus-value, ne nous paraît pas présenter ce caractère.

Il s'agit de l'impôt sur la valeur non améliorée de la terre : on considère comme valeur non améliorée le prix auquel se vendrait la propriété d'un terrain, déduction faite de la valeur des améliorations qui peuvent y avoir été apportées.

(1) Voir notamment les différents articles de M. W. OUALID.

Pour déterminer ce prix, le gouvernement fait procéder, à intervalles fixes, à l'évaluation de toutes les terres assujetties à l'impôt et les chiffres ainsi arrêtés restent en vigueur jusqu'à l'évaluation suivante. Si, d'une estimation à l'autre, la terre brute bénéficie d'une plus-value, celle-ci sera due sans aucun doute à la collectivité seule et le montant de l'impôt qui frappera cette terre sera augmenté.

Mais — et c'est là une remarque très importante — on doit rappeler que le premier impôt de ce type a été établi en Nouvelle-Zélande, en 1878, avant que le premier pamphlet de Henry George eût vu le jour : L'idée qui préside aujourd'hui à l'établissement de l'impôt sur la plus-value, et qui procède essentiellement de Henry George, a été complètement étrangère aux promoteurs de l'impôt sur la valeur non améliorée du sol : leur but a été tout simplement de pousser les grands propriétaires fonciers à améliorer leur terre, et à amener ainsi un accroissement de la production nationale.

En outre, l'impôt australien est annuel ; or, nous concevons plutôt l'impôt sur les plus-values comme devant revenir à intervalles plus éloignés et s'emparant alors, d'un seul coup, de toute la partie de l'augmentation qui paraît devoir faire retour à l'État.

Au fond, l'impôt sur la valeur non améliorée des terres nous apparaît bien plutôt comme un impôt foncier d'un type un peu spécial. En France aussi, on refait tous les dix ans l'évaluation des propriétés bâties et, si leur valeur s'est élevée, le montant de l'impôt est augmenté pendant la période suivante. En Australasie on déduit de cette augmentation la part qui revient au propriétaire, mais le système est le même.

Nous examinerons successivement les législations anglaise et allemande.

ANGLETERRE

C'est incontestablement l'Angleterre qui a donné à la théorie de l'impôt sur la rente sa première grande application pratique. Le *Finance Act* de 1910 établit, en effet, en

Angleterre, le principe de l'imposition des plus-values foncières comme impôt d'État ; cet *Act* crée tout un système d'impositions qui, sans doute, ne visent pas la rente foncière proprement dite, mais qui, du moins, cherchent à frapper toutes les situations juridiques où elle apparaît au grand jour (1).

Il serait trop long, et ce serait d'ailleurs excéder les limites de l'étude purement financière que nous poursuivons ici, de rechercher toutes les causes et les circonstances qui amenèrent la réalisation d'une aussi importante réforme (2). Mais ce qu'il est indispensable de noter, c'est que l'introduction en Angleterre de l'imposition des plus-values foncières est bien plus la conséquence de la situation financière de ce pays, que l'application d'une politique nouvelle. Le budget anglais, en effet, malgré la prudence proverbiale de ceux qui ont charge de l'établir et de le voter, n'a pas échappé à la loi générale et universelle, et, pendant les années qui précédèrent la guerre de 1914, le montant s'en est accru, comme dans tous les autres pays, dans des proportions considérables. Avant la guerre sud-africaine de 1898, le total n'en dépassait pas 2 milliards. Les dépenses formidables de la campagne contre les Boers en doublèrent brusquement le montant ; puis vint la loi du 1^{er} août 1908, sur les pensions de vieillesse, qui apporta de lourdes charges au budget, si bien que celui-ci, en 1909-1910, s'élevait à 4 milliards 100 millions de francs. Il fallut, pour l'équilibrer, trouver environ 300 millions en impôts nouveaux ou en augmentations d'impôts déjà existants (3).

C'est pour faire face à cet énorme accroissement de dépenses que M. Lloyd George, chancelier de l'Échiquier, déposait, le 29 avril 1909, sur le bureau de la Chambre des Communes,

(1) Voir WILLIAM OUALID, *L'imposition des plus-values foncières en Angleterre*, *Revue de science et de législation financières*, 1910, p. 389 et suiv. ; GUÉRET, *op. cit.*, p. 53 et suiv. Voir aussi un article d'HALBWACHS, dans la *Revue socialiste*, décembre 1910, p. 511 et suiv.

(2) Voir sur ce point des renseignements assez détaillés dans la thèse de M. GUÉRET.

(3) RAFFALOVITCH, *La politique budgétaire en Europe*, p. 260.

un projet de budget (*Finance Bill*) contenant, entre autres innovations, tout un système d'impôts destinés à atteindre la rente foncière.

Cette partie du *Finance Bill* donna lieu au Parlement à une très vive discussion. Elle ne fut acceptée définitivement par la Chambre des Communes que le 4 novembre 1909. Quelques jours plus tard, le 30 novembre, les Lords, à la majorité de 275 voix, se prononcèrent contre le système du gouvernement. Il fallut alors dissoudre la Chambre des Communes. Le pays, consulté par la voix des élections, ayant renvoyé au Parlement une majorité libérale, faible, il est vrai, mais suffisante, les Lords durent, à contre-cœur, accepter le *Finance Bill* dans toutes ses parties et notamment, faire entrer dans la législation du Royaume-Uni le principe de l'impôt sur la rente foncière. Définitivement voté, le 28 avril 1910, le projet de budget devint loi de finances, le 29 avril 1910, un an jour pour jour après son dépôt.

Les nouvelles impositions foncières du budget de 1910 visent à frapper les plus-values dont bénéficient les possesseurs du sol, lorsqu'elles proviennent du fait de la communauté. Elles ne frappent que la plus-value foncière proprement dite et non pas toute plus-value immobilière, c'est-à-dire qu'elles portent sur le sol et non pas sur la propriété bâtie ; mais telles quelles, elles s'appliquent à l'ensemble du pays. Il existe non un impôt unique, mais quatre impôts différents :

1° *L'increment value duty*, impôt sur la plus-value nette proprement dite ;

2° *Le reversion duty*, impôt sur le bénéfice réalisé par le bailleur au moment de la reprise de son terrain à l'expiration du bail ;

3° *L'undeveloped land duty*, impôt sur les terrains non mis ou insuffisamment mis en valeur.

4° *Le mineral rights duty*, impôt sur les droits miniers.

Les trois premiers sont des impôts calculés sur le capital ; le quatrième a pour base le revenu. Ils ne prennent qu'une partie, souvent même une petite partie, de la plus-value,

laissant à l'individu une part de bénéfice même non gagné.

Le premier, et le plus important, est l'impôt sur la plus-value foncière proprement dite. Il est établi par l'article premier du *Finance Act* de 1910, qui dispose que : « dans les conditions prévues à la première partie de la présente loi, il sera imposé, liquidé et payé sur les augmentations de valeur acquises par toute propriété foncière, une taxe dite taxe sur la plus-value (*increment value duty*) ; cette taxe sera perçue à raison d'une livre sterling par chaque plus-value de 5 livres sterling réalisée postérieurement au 30 avril 1909(1). » Ainsi, pour faire le calcul de la plus-value, on prend comme base de comparaison la valeur du sol au 30 avril 1909, valeur déterminée au moyen d'une évaluation de tout le sol approprié du Royaume-Uni ; puis, chaque fois qu'il y a lieu de percevoir le nouveau droit, on fait la comparaison entre la valeur résultant de cette opération préalable et la valeur révélée par le fait subséquent, une vente par exemple.

Ce sont les commissaires des « Revenus intérieurs » (*commissioners of inland revenues*) qui sont chargés de procéder à l'évaluation des terrains. Ils ont reçu, à cet effet, des pouvoirs très étendus. Le propriétaire, c'est-à-dire la personne possédant la « pleine propriété », et en touchant les revenus à ce titre, ou le tenancier ayant plus de cinquante ans de bail à courir ou toute personne percevant une rente à l'occasion d'un terrain, sont tenus de fournir aux commissaires les informations réclamées sous peine d'amende (article 26, § 2) ; le plus souvent, ils ont intérêt à devancer les demandes d'informations, et, usant du pouvoir que leur confère l'article 26, § 3, à faire spontanément la déclaration de la valeur de leur terre.

Cette évaluation porte sur la valeur totale du terrain mais à la demande expresse du propriétaire, on en défalque certains éléments de valeur énumérés par l'article 24, alinéa 4 : « part attribuable directement, sur preuves faites aux com-

(1) Voir le texte de la loi dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, t. LXVIII, p. 222, et un commentaire très détaillé dans SINCLAIR et HYNES, *The taxation of land values*.

missaires, à l'exécution de travaux ou à des dépenses de nature capitale, dans le but d'améliorer le sol ; à des travaux d'appropriation du terrain à un usage public ; à la valeur due à certaines dépenses faites pour affranchir le sol de charges (rente perpétuelle, servitudes) ».

Par contre, l'imposition ne doit être calculée que sur la valeur du terrain nu (*site value*). Celle-ci s'obtient en déduisant de la valeur totale, la valeur des constructions, améliorations et des sommes qu'il faudrait déboursier pour « dégager le terrain des bâtiments, voies, arbres ou toutes autres choses dont il doit être considéré comme débarrassé pour parvenir à la pleine valeur du site » (article 25, alinéa 4).

Les évaluations ne deviennent définitives qu'à défaut d'opposition du propriétaire ou d'un autre intéressé dans les soixante jours de la notification par les commissaires. Si, sur opposition faite dans ce délai, ceux-ci refusent de donner satisfaction à l'opposant, ce dernier a le droit de faire appel à un arbitre, dont la décision peut être déférée à la Haute Cour ou à la Cour de Comté, suivant l'importance des intérêts en cause. A défaut d'opposition ou d'appel dans les délais légaux, et sauf le droit pour les commissaires de modifier, avant l'évaluation définitive, leurs estimations primitives, les évaluations deviennent irrévocables et sont considérées comme l'expression de la valeur totale et de la valeur foncière originaires.

Lorsque l'évaluation à laquelle procèdent les commissaires sera terminée, elle servira de base de comparaison pour toutes les évaluations futures.

Reste à assurer la perception du droit. Rationnellement, dit M. Bouvier, « deux procédés s'offraient à cet égard : la perception à l'occasion de certains faits ou actes faisant apparaître la valeur du sol, comme une vente, ou bien la perception à intervalles réguliers après des évaluations périodiques analogues à l'évaluation originare (1) ».

La loi anglaise a sagement adopté à la fois le système des appréciations occasionnelles et celui des évaluations péri-

(1) BOUVIER, *op. cit.*, p. 76.

diques. Le premier s'applique à l'occasion des transferts de propriété (entre vifs ou à cause de mort) ou seulement de jouissance (1), et elle donne lieu à la perception de l'impôt. Le second, moins fréquemment pratiqué, est réservé aux hypothèses où les transferts d'un immeuble sont impossibles ou peu probables. C'est le cas des biens dits « de main-morte », appartenant à des personnes morales, qui ne transmettent jamais et aliènent rarement. Ces immeubles sont donc soumis à des évaluations périodiques ; la première a eu lieu le 15 avril 1914, et les autres tous les quinze ans.

Pour déterminer la plus-value imposable, lors de la première mutation donnant lieu à perception de l'impôt, on prend comme base la valeur foncière originaire, établie comme il vient d'être dit ; puis, on compare cette valeur avec la valeur actuelle de l'emplacement, obtenue d'après un procédé qui varie avec la nature du droit transmis et avec le mode de transfert.

S'il s'agit d'un transfert de propriété entre vifs, à titre onéreux, c'est le prix, une fois payé, qui représente la valeur du terrain d'où se déduit la plus-value ; dans le cas d'un transfert à cause de mort, l'héritier doit déclarer la valeur globale des biens assujettis. Si les commissaires estiment que le prix indiqué ou la valeur déclarée n'est pas l'expression de la vérité, ou bien encore si l'héritier déclare ignorer la valeur des biens dont il a hérité, on procède à une expertise. Le prix du terrain une fois déterminé, il suffit d'en soustraire la valeur originaire pour obtenir la plus-value brute.

Enfin, en cas de transfert d'un démembrement du droit de propriété ou d'un droit de jouissance d'une durée supérieure à quatorze ans, c'est le prix du droit transmis, si le transfert a lieu entre vifs, ou son estimation s'il s'agit d'un transfert à cause de mort, qui sert de base à l'évaluation. On doit donc, d'après ce prix ou cette estimation, calculer la valeur du terrain en pleine propriété. La différence entre cette valeur et la valeur originaire du terrain représente la

(1) Les baux de plus de quatorze ans sont, en cette matière, assimilés aux ventes.

plus-value brute de la pleine propriété. De cette plus-value globale les commissaires ont à dégager, selon des méthodes dont la loi leur laisse l'initiative, la portion afférente au droit transmis : c'est la plus-value brute de ce droit.

La loi apporte d'ailleurs certains tempéraments au principe de l'imposition intégrale des plus-values.

D'abord, la plus-value inférieure à 10 p. 100 échappe à l'impôt. En outre, puisque c'est uniquement la plus-value non gagnée que l'on veut atteindre, on tient compte de l'accroissement de valeur qui peut être dû à l'activité du propriétaire. C'est ainsi que l'on déduit de la plus-value brute les dépréciations provenant de servitudes, les dépenses faites en vue de l'exploitation, la portion de la valeur totale attribuable aux surfaces consacrées par le propriétaire aux rues, routes, passages, squares, jardins et autres espaces accessibles au public (art. 25, § 56).

Sont aussi exempts de l'*increment value duty* les terrains appartenant à des personnes publiques ou à des personnes morales assurant un service d'intérêt général ou ne poursuivant pas un but lucratif (compagnies de chemins de fer et de transports, docks, (art. 38, § 4), sociétés de secours mutuels, caisses d'épargne, etc.).

Des exemptions spéciales sont aussi accordées en considération de la nature des biens. Ainsi échappent à l'impôt les terrains consacrés à l'agriculture pour une somme égale à leur valeur comme terrains agricoles, les petites habitations occupées par leurs propriétaires (ou par leurs locataires), si le bail est de cinquante ans au moins (art. 8, § 4), les baux concernant les immeubles à destination normale de locations essentiellement temporaires.

Quel est le taux de l'impôt?

A la différence de la loi allemande, comme nous le verrons, la loi anglaise a adopté un tarif rigoureusement proportionnel. Cela s'expliquerait, d'après M. Oualid, par la fréquence des perceptions et l'importance du taux de l'impôt. Celui-ci est, en principe, fixé à 20 p. 100 de la plus-value. Cependant, nous l'avons déjà dit, les plus-values égales ou inférieures à

10 p. 100 ne sont pas taxées et les autres ne le sont que dans la mesure où elles excèdent cette proportion.

Le second impôt est le *reversion duty*. Il résulte de l'art. 13 du *Finance Act* de 1910, qui est ainsi conçu : « Lorsqu'un bail prendra fin, il sera, conformément aux dispositions de cette partie de la présente loi, imposé, liquidé et perçu sur le bénéfice réalisé par le bailleur par suite de l'expiration du bail, une taxe dite de réversion, dont le taux sera de une livre sterling par 10 livres pleines de bénéfices. »

Cet impôt a donc pour but de frapper le bénéfice réalisé par le propriétaire à l'expiration du bail. C'est, bien entendu, le bénéfice net qui advient au bailleur indépendamment de toute contribution de sa part, que la loi veut atteindre. Pour déterminer ce bénéfice net, qui sert de base à l'impôt, on doit d'abord évaluer la valeur totale du terrain au terme du bail ; puis, on déduira de cette estimation la valeur correspondant aux travaux effectués et aux dépenses assumées par le propriétaire pendant la durée du bail (travaux d'amélioration, d'aménagement, etc.), et la valeur des compensations payées par le propriétaire à l'expiration du bail (par exemple, l'indemnité de plus-value aux fermiers sortants). On calculera ensuite la valeur du terrain au jour de la passation du contrat ; ces deux résultats obtenus, une simple soustraction permettra de déterminer le gain du bailleur sur lequel sera assis l'impôt de réversion.

Ici encore, des exemptions d'impôt sont prévues soit à raison de la qualité du propriétaire (personnes publiques et morales ne poursuivant pas un but intéressé), soit en raison de la nature des terres louées (terres à usage agricole) ou de la durée des baux (ceux n'excédant pas vingt et un ans) ou des droits (terres dont le bénéfice de fin de bail a été l'objet d'une vente quarante ans avant l'expiration du bail) (art. 14).

C'est le bailleur qui est débiteur de l'impôt.

L'*undeveloped land duty* est établi par l'article 16 du *Finance*

Act de 1910, sur les terres non mises en valeur ou mises en valeur d'une façon insuffisante.

Cet impôt est annuel ; son point de départ est fixé au commencement de l'année financière. Il s'applique aux terrains qui n'ont pas été mis en valeur par la construction de maisons d'habitation ou de bâtiments destinés à un commerce, un métier ou une industrie autre que l'agriculture.

La valeur imposable est la valeur du terrain nu, déterminé par des évaluations quinquennales, déduction faite de la valeur qu'a le sol ou qu'il pourrait avoir comme terre agricole. L'impôt n'est assis que sur la différence existant entre la première et la deuxième somme.

Le taux est très faible : un demi-penny par livre sterling. Cela tient à ce qu'il s'agit ici d'un impôt annuel portant non sur le revenu, mais sur le capital. Encore le propriétaire peut-il obtenir une réduction en faisant la preuve de travaux ou dépenses de mise en valeur.

Échappent aussi à l'impôt les chemins, les bois, parcs, jardins et espaces libres ouverts au public, les terrains destinés aux jeux, sports et récréations, ceux sur lesquels est édifiée une maison d'habitation si sa superficie ne dépasse pas un acre, les jardins d'agrément ne dépassant pas une superficie de 5 acres, et enfin les terres dont la valeur n'excède pas 50 livres sterling par acre.

Les terrains miniers ne sont pas soumis aux impôts que nous venons d'étudier. De là, le *mineral rights duty*, impôt particulier ne s'appliquant qu'à eux. Il est perçu pour chaque année financière, dit l'article 20, § 1, « sur la valeur en rente de tous droits d'exploitation de minéraux et de tous les autres droits miniers,... au taux de 1 sh. par 20 sh. de cette valeur en rente. »

Cet impôt a donc pour assiette la valeur en rente des droits assujettis, c'est-à-dire une valeur en revenu, tandis que les trois autres impôts sont, au contraire, assis sur le capital.

La détermination de la valeur imposable varie suivant que l'exploitation est affermée, qu'elle est l'œuvre du pro-

priétaire lui-même ou que le droit concédé est une simple servitude.

Le taux de l'impôt est de 1 sh. par 20 sh. de valeur imposable, soit 5 p. 100.

La loi ne prévoit aucune exemption spéciale à cet impôt (1).

Le système d'impôts créé en Angleterre par le *Finance Act* de 1910 ne semble pas avoir donné jusqu'ici des résultats bien satisfaisants. Alors que ces promoteurs avaient évalué le rendement des quatre impôts pour la première année à 675 000 livres (16 875 000 francs), le produit net des nouvelles taxes foncières ne s'est élevé en réalité (pour l'année financière allant du 1^{er} avril 1910 au 31 mars 1911) qu'à 520 000 livres (13 000 000 francs), chiffre sensiblement inférieur, on le voit, à celui des prévisions budgétaires (2). L'année suivante, le rendement, au lieu de doubler, comme on l'espérait, s'est abaissé à 481 000 livres, soit approximativement 12 025 000 francs. Pour l'exercice 1912-1913, il a été plus réduit encore : 11 375 000 francs environ (3). D'après le chancelier de l'Échiquier d'alors, M. Lloyd George, ces résultats médiocres s'expliquaient par le fait que les évaluations n'étant pas encore terminées, la plus productive des taxes, la taxe des plus-values, n'avait pu être encore perçue (4).

L'évaluation générale du sol s'est poursuivie, en effet, assez lentement et non sans d'assez grandes difficultés. Au 31 mai 1912, on n'avait procédé qu'à 2 588 000 estimations, soit environ 26 p. 100 des parcelles à évaluer.

Aussi, ceux-là mêmes qui avaient préconisé le système fiscal inauguré en 1910, reconnaissaient dès 1913 qu'une réforme s'imposait. Et ils proposaient, soit dans la presse,

(1) Sur le produit des quatre nouvelles taxes foncières que nous venons d'étudier, il est imputé et prélevé au profit des autorités locales une somme égale à la moitié du rendement net de tous les droits sur la valeur des terres créés par l'Act de 1910.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, août 1911, p. 220.

(3) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1913, tome 74, p. 499.

(4) *Ibid.*, avril 1912, p. 512. Voir aussi *Parliamentary debates, House of Commons*, 2 avril 1912.

soit au Parlement, de simplifier l'évaluation et de rendre beaucoup plus productif l'impôt foncier. Pour atteindre ce double but, ils demandaient :

1^o Qu'on modifie le procédé actuel d'évaluation, trop long et trop compliqué ;

2^o Qu'on établisse, au lieu et place des quatre droits existants, une taxe directe et annuelle sur la valeur réelle du sol, taxe dont le produit devrait être employé à supprimer graduellement les diverses charges fiscales qui pèsent sur le commerce et l'industrie.

Pour donner satisfaction aux partisans de ce système, au mois de juillet 1912, le chancelier de l'Échiquier a institué une commission spéciale avec mission d'étudier l'ensemble du système foncier en vigueur dans le Royaume-Uni et d'indiquer au gouvernement les mesures législatives susceptibles de combattre les maux et les injustices qui en sont la conséquence.

ALLEMAGNE

L'introduction de l'impôt sur la plus-value foncière en Allemagne résulte d'un phénomène qui n'est point certes particulier à ce pays, mais qui s'y est manifesté d'une façon plus sensible qu'ailleurs : c'est la hausse de valeur démesurée des terrains bâtis ou à bâtir. Cela tient, avant tout, à la prodigieuse croissance de la population urbaine depuis la fondation de l'empire, et au remarquable développement de tout le pays. Quelques chiffres mettront en relief le phénomène dont nous venons de constater l'existence.

Il existe, à Berlin, un quartier, *Friednau*, dans lequel la perche carrée de terrain, qui valait 19 marks 50 en 1871, était payée 700 marks en 1900, soit 30 fois plus. Dans cette même ville, la valeur totale du sol a augmenté, depuis la première moitié du xix^e siècle, de 2 milliards et demi ; elle s'élevait en 1913 à plus de 3 milliards, par le fait seul du progrès de la capitale. Il en est de même dans la plupart des

grandes villes d'Allemagne, notamment à Francfort, Dresde, Charlottenbourg, où, en moins de dix ans, la valeur du sol urbain est montée de 45 à 300 millions de marks. Le phénomène est particulièrement sensible dans les ports militaires (Kiel, Wilhelmshaven, etc.) où la rente des propriétaires fonciers s'est accrue parallèlement à l'augmentation de la flotte de guerre allemande (1).

Ces considérations et ces chiffres expliquent comment l'impôt sur les plus-values immobilières en Allemagne a d'abord eu le caractère de taxe locale.

Cependant, avant d'être adopté par certaines villes d'Allemagne, l'impôt reçut une première application en Chine, dans le territoire de Kiao-Tchéou. La colonisation allemande avait produit un très rapide accroissement des valeurs foncières et les ordonnances de 1898, édictées en vue d'empêcher la spéculation sur les terrains et la dépossession des indigènes, établirent un impôt qui frappait directement la plus-value immobilière. Cet impôt n'était pas progressif, mais très élevé (de la moitié de la plus-value). On le percevait de deux manières : d'abord au moment des transmissions de propriété, sur les plus-values acquises depuis les dernières transmissions ; ensuite, en l'absence de toute transmission, sur les résultats d'une évaluation des propriétés à laquelle il devait être procédé tous les vingt-cinq ans. Cette dernière forme de l'impôt, dont on ne retrouve pas d'autre exemple dans la législation allemande, a été très critiquée. L'évaluation administrative de tous les immeubles faite à des dates fixes, entraîne, disait-on, des conséquences iniques : la plus-value ne correspond à aucun bénéfice perçu par le propriétaire et peut ne pas se retrouver le jour de la vente.

Après certaines colonies allemandes, plusieurs villes de la métropole utilisèrent cette source de revenus.

Lors de la grande réforme des finances prussiennes, la loi sur les impositions communales du 14 juillet 1893 avait en effet autorisé les communes à percevoir un impôt sur les

(1) Voir EMMANUEL FOCHIER, *La municipalisation du sol en Allemagne*, *Revue d'Economie politique*, 1904, p. 455.

plus-values immobilières (1). Mais les villes prussiennes commencèrent en 1904 seulement à faire usage de cette faculté. Breslau d'abord, puis Cologne, Francfort-am-Mein, Dortmund, Ulm, Mayence, Kiel, Essen notamment et, en 1900, Berlin établirent tour à tour cet impôt. Voici quelles sont les principales règles adoptées : l'impôt n'est pas perçu au moyen d'une évaluation périodique de la valeur des propriétés, mais lors de certaines transmissions de propriétés ; les acquisitions par succession ou par donation entre vifs, par suite de la constitution ou de la dissolution de la communauté entre époux, par licitation entre co-propriétaires, échappent en général à l'impôt. A Berlin, celui-ci n'est pas perçu au cas d'expropriation ; il l'est au contraire, dans cette hypothèse, à Cologne et à Francfort-am-Mein. Pour déterminer la plus-value, on déduit notamment de la valeur actuelle de l'immeuble, la valeur procurée par des dépenses d'amélioration faites par le propriétaire ou par des dépenses imposées à ce propriétaire pour l'exécution de travaux publics. L'impôt, enfin, est progressif, et, quant aux indications nécessaires à sa perception, le vendeur doit les fournir très complètes à l'autorité municipale, mais celle-ci n'est pas liée par ces déclarations et peut recourir à des experts.

Plusieurs États particuliers de l'Empire établirent, à leur tour, un impôt sur la plus-value immobilière : le grand-duché de Hesse, en 1907 ; Hambourg, en 1908 ; Lubeck, en 1909 ; la principauté de Lippe, en 1910.

La Saxe et la Prusse pensèrent également à utiliser cette source de revenus et des projets furent déposés, notamment dans le royaume de Bavière et dans le grand-duché de Bade.

Mais l'Empire suivit l'exemple et, le 15 juillet 1909, le *Reichstag* inséra dans la loi financière de cette date, un article additionnel aux modifications des tarifs du droit de timbre, d'après lequel l'impôt sur les plus-values « imméritées » d'impôt local, est érigé en impôt national et fédéral d'Empire.

(1) *Annuaire de législation étrangère*, publié par la Société de législation comparée, 1894, p. 156.

Le paragraphe 90 de la loi du 15 juillet 1909, qui pose le principe de la nouvelle taxe, est ainsi conçu :

« D'ici au 1^{er} avril 1912, il sera établi un impôt d'Empire « sur la plus-value immobilière non gagnée (*Zuwachssteuer*) « qui devra être calculé de façon à produire au moins 20 millions de marks par an » (1). La loi décide ensuite que jusqu'au jour de l'entrée en vigueur de la *Reichszuwachssteuer*, le droit de mutation immobilière, fixé à 1/3 p. 100 sera majoré de 100 p. 100. Après cette date, la majoration sera supprimée, et même, si le rendement annuel moyen de l'impôt de plus-value dépasse 20 millions de marks, le taux du droit de mutation, révisé tous les six ans par le *Bundesrat*, sera modifié d'une manière inversement proportionnelle. Ce sont les nécessités budgétaires qui ont amené le Parlement à voter la loi de 1909. Cette année-là, pour faire face aux dépenses sans cesse croissantes de l'Empire, les gouvernements des États confédérés demandèrent au *Reichstag* de créer de nouveaux impôts portant surtout sur les successions. Une partie des taxes demandées par les États ayant été rejetée, un certain nombre de députés déposèrent, le 23 avril 1909, une proposition tendant à imposer la plus-value mobilière et immobilière. Cette forme d'imposition souleva, devant la commission des finances, de vives objections. On fit remarquer, notamment, que la plus-value mobilière fait presque toujours place à une moins-value ; que, d'autre part, l'impôt sur la plus-value des titres mobiliers rendait nécessaire la création d'un contrôle rigoureux, ce qui était de nature à apporter un obstacle à leur libre circulation. Finalement, après bien des discussions, le *Reichstag* se décida à voter la motion qui fut incorporée à la loi financière du 15 juillet 1909, § 90.

Le 12 avril 1910, conformément aux prescriptions de la loi de 1909, le gouvernement introduisit au *Reichstag* un

(1) Voir le texte de cette loi et son commentaire dans OUALID, L'imposition des plus-values immobilières en Allemagne, *Revue de science et de législation financière*, 1911, p. 325 et suiv. Voir aussi BELLOM, L'impôt allemand sur la plus-value des immeubles, dans le *Journal des économistes*, mars 1911, p. 418 et suiv.

projet d'impôt sur les plus-values immobilières. C'est ce projet qui, assez profondément remanié, est devenu la loi actuelle du 14 février 1911 (1).

A la différence de la législation anglaise, la loi allemande du 1^{er} avril 1911 institue, non pas plusieurs impôts, mais un impôt unique, lequel est perçu à l'occasion du transfert de la propriété bâtie ou non bâtie. Mais il ne s'applique pas à toutes les transmissions de propriétés immobilières. Les seules mutations qui donnent lieu à la perception de l'impôt sont les transmissions de propriétés entre vifs et à titre onéreux, et aussi les transmissions de parts, actions ou intérêts dans les sociétés quelconques ayant un patrimoine social consistant en immeubles et ayant pour objet de les mettre en valeur. Au contraire, échappent à l'impôt, d'abord les aliénations à titre gratuit : donations, successions, conventions matrimoniales, partages d'ascendants, etc., et les aliénations ordonnées par une autorité administrative, dans le but de réaliser une répartition plus rationnelle du sol. Sont exemptés de l'impôt les ventes ou échanges de propriétés bâties, inférieurs à 20 000 marks et de propriétés non bâties à 5 000 marks, et enfin les aliénations faites par l'Empire, les États confédérés, les communes, les associations de constructions à bon marché, de crédit foncier populaire et quelques autres. En somme, remarque très justement M. Bouvier, « la perception de droit est occasionnelle et non pas périodique » (2).

L'assiette de l'impôt est la plus-value elle-même, c'est-à-dire la différence entre la valeur actuelle de l'immeuble et une valeur antérieure prise pour terme de comparaison ; c'est le prix payé lors de la dernière mutation imposable qui servira de base au calcul de la plus-value. Si le dernier fait juridique imposable remonte à plus de quarante ans, le prix d'acquisition sera remplacé par la valeur de l'immeuble quarante ans avant l'époque à laquelle l'impôt devient

(1) Voir le texte de cette loi dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, tome LXIX, p. 339 et 442 et un excellent commentaire dans l'art. précité de M. OUALID.

(2) BOUVIER, *op. cit.*, p. 80.

exigible, à moins que le redevable n'établisse qu'il a acquitté lui-même ou que son auteur a payé, pour une acquisition impossible ou non, un prix plus élevé. Dans aucun cas, on ne peut remonter au delà du 1^{er} janvier 1885.

On obtient ainsi la plus-value brute, c'est-à-dire la différence entre le prix d'achat de la propriété, ou sa valeur à l'époque indiquée par la loi, et son prix de vente. Ce n'est pas celle-ci, mais seulement sa plus-value nette, qui est imposable. Pour la déterminer, il faut se livrer à des opérations très complexes et à des calculs assez compliqués qui peuvent se résumer de la façon suivante :

Il faut d'abord ajouter au prix d'achat 4 p. 100 de ce prix, au minimum, à titre de frais, les dépenses pour constructions et pour toutes améliorations ayant un caractère durable, y compris celles concernant l'exploitation agricole ou forestière, les dépenses pour travaux de recherches ou de sondages miniers, les prestations et cotisations pour la construction de routes, l'établissement de canalisations et l'exécution de tous autres travaux d'utilité publique, et enfin, un intérêt minime, calculé à la fois sur le prix d'acquisition et sur les diverses sommes que la loi prescrit d'ajouter à ce prix.

Il faut ensuite déduire du prix de vente, les frais de vente et de transfert qui sont prouvés incomber au vendeur.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de l'achat ou de la vente, il faut d'abord ajouter au prix la valeur des charges assumées par l'acquéreur, ainsi que celle des servitudes réservées et des autres servitudes grevant l'immeuble, puis déduire du prix la valeur des charges assumées par le vendeur, des machines faisant partie intégrante de l'immeuble et des produits encore sur pied.

Telles sont les opérations *principales* (nous négligeons les détails) qui permettent, avec beaucoup de difficultés sans doute dans la pratique, de déterminer la matière imposable. Ceci fait, il s'agit d'appliquer le tarif légal.

A la différence de la loi anglaise, qui ne frappe que la plus-value supérieure à 10 p. 100 de la somme prise pour point

de comparaison, la loi allemande atteint toute plus-value, quelle qu'en soit l'importance.

Le tarif est *progressif*, comme pour l'impôt sur le revenu. Il part d'un minimum de 10 p. 100 pour une plus-value nette de 10 p. 100 au plus, et il aboutit à un maximum de 30 p. 100 quand la plus-value nette est supérieure à 290 p. 100 du prix d'acquisition. Ainsi, dit M. Oualid « à supposer la plus-value atteignant ce niveau extrêmement élevé, ce qui démontrerait le caractère de pure aubaine de ce gain fortuit, le fisc n'en prélèverait pas même le tiers. Le propriétaire bénéficierait encore des 70 p. 100 de cet accroissement de valeur. Il serait malaisé d'accuser le législateur allemand d'avoir cherché à spolier le propriétaire foncier. La marge de profit qu'il laisse au spéculateur immobilier, puisque ce prélèvement de 30 p. 100 est maximum, et que, pour une plus-value de 110 p. 100, il est de 15 p. 100 seulement, est amplement suffisante à tenir en éveil l'esprit de spéculation, d'autant plus que les corrections apportées au calcul de la plus-value contribuent aussi à atténuer la charge pesant sur un bénéfice auquel il est à peu près étranger » (1). Il convient, en effet, de n'imposer qu'une partie de la plus-value et d'établir un impôt assez faible pour maintenir à l'individu le stimulant de l'intérêt personnel et lui laisser une part de son gain, même lorsqu'il n'est pas « mérité ».

Pour éviter les spéculations, la loi accorde une sorte de prime proportionnellement à la durée de la période servant au calcul de l'impôt et décide que chaque année de possession entraîne une réduction de 1 p. 100 sur le montant de l'impôt.

La loi prévoit un certain nombre d'exemptions : celles-ci s'appliquent d'abord aux biens appartenant au prince souverain et à la princesse souveraine, à l'Empire, aux Etats confédérés et aux communes, sur le territoire desquels ils sont situés, à certaines associations, dont le but est désintéressé ; puis, aux biens dont le prix de vente (en cas de vente partielle, la valeur de la totalité de la propriété), ne dépasse pas 20 000 marks s'il s'agit de terrains bâtis et 5 000 marks s'il s'agit de terrains non bâtis, à la condition que le revenu

(1) OUALID, *op. cit.*, p. 354.

du vendeur et de son conjoint ne soit pas supérieur à 2 000 marks, et qu'ils ne fassent ni l'un ni l'autre profession de vendre des immeubles. Cette dernière condition a été ajoutée par la loi du 3 juillet 1913.

C'est le contribuable, c'est-à-dire la personne responsable du paiement de l'impôt, qui est le bénéficiaire de la plus-value. Ce sera, suivant le cas, le vendeur, l'exproprié ou chacun des échangistes pour le terrain qu'il cède à son co-échangiste. S'il y a plusieurs redevables, ils sont tenus solidairement.

La loi du 14 février 1911 disposait qu'à partir du 1^{er} avril 1915, le produit de l'impôt de plus-value serait partagé entre l'Empire, les Etats confédérés et les communes dans les proportions suivantes : à l'Empire, 50 p. 100 ; à l'Etat confédéré, 10 p. 100 ; aux communes, 40 p. 100.

A titre transitoire, durant les cinq premières années d'application de la loi, les communes dans lesquelles existait, au 1^{er} avril 1909, un impôt sur la plus-value immobilière, ont eu droit à une part égale à la somme annuelle moyenne que leur rapportait cet impôt. Elles pouvaient toujours, en outre, avec l'assentiment du gouvernement de l'Etat confédéré, prendre des arrêtés en vue de percevoir pour leur compte des surtaxes à la part de l'impôt d'Empire qui leur revenait. L'impôt d'Empire et la surtaxe ne devaient, en aucun cas, dépasser, à eux deux, 30 p. 100 de l'augmentation de valeur.

Du 1^{er} avril 1911, date d'entrée en vigueur de la loi, au 31 mars 1912, époque à laquelle prend fin l'année financière allemande, le produit de la taxe impériale sur les plus-values immobilières ne s'est élevé qu'à 10 millions de marks, chiffre inférieur de 3 millions à celui des prévisions budgétaires.

La loi du 3 juillet 1913, relative à la modification du régime financier de l'Empire, a supprimé l'impôt sur les plus-values immobilières comme impôt d'Empire.

Cette loi ne doit pas être confondue avec la loi du même jour établissant l'impôt sur l'accroissement de la fortune.

Au printemps 1913, l'augmentation des armements alle-

mands nécessita la création de 250 millions de marks de ressources permanentes. Le projet déposé le 29 mars 1913 par le chancelier de l'Empire comportait notamment l'ajournement de la suppression du droit de timbre supplémentaire sur les mutations immobilières prévu par l'article 90 de la loi du 15 juillet 1909 et surtout le relèvement des contributions matriculaires versées par les Etats à la caisse de l'Empire. Elles étaient portées de 0 mark 80 à 1 mark 25 par habitant ; pour y faire face, les Etats devaient créer des impôts sur la fortune, le revenu ou les successions. Au cas où, au 1^{er} avril 1916, un Etat confédéré n'aurait établi aucun impôt de ce genre, l'Empire se réservait le droit d'introduire d'office dans cet Etat, un impôt sur l'accroissement de la fortune (1).

Le projet du chancelier fut combattu par les partis de gauche. Ils craignaient de voir les majorités conservatrices des Parlements des Etats particuliers et notamment du *Landtag* prussien, établir un impôt sur la fortune acquise conforme à leur intérêt, et ils réclamaient un impôt d'Empire sur les successions.

Les partis modérés, nationaux-libéraux et centre, finirent par aboutir à un compromis. La disposition accessoire du projet du gouvernement, prévoyant la faculté pour l'Empire d'établir d'office un impôt sur l'accroissement de la fortune dans les Etats confédérés qui, au 1^{er} avril 1916, n'auraient organisé aucun des impôts directs prévus pour faire face au relèvement des contributions matriculaires, — devint la base de la nouvelle législation d'Empire. Les dépenses permanentes résultant de la loi militaire seraient couvertes par un impôt d'Empire sur l'accroissement de la fortune, frappée périodiquement d'après un tarif progressif. Repoussé par les conservateurs, l'impôt sur les successions rentrait ainsi dans la législation par une voie détournée, puisque même l'héritage en ligne directe était atteint comme un accroissement de fortune.

En même temps que, par cette première loi du 3 juillet

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, mars 1913.

et 1913, l'Empire adoptait un impôt général sur l'accroissement de la fortune, il abandonnait aux Etats particuliers et aux communes, par la seconde loi du même jour, le produit de l'impôt sur la plus-value des immeubles.

On peut, dans une certaine mesure, rapprocher de l'établissement de ce nouveau régime financier la réforme prussienne de 1893, qui avait abandonné aux communes l'impôt foncier, quand l'Etat eut créé un impôt général sur les revenus.

La loi du 14 février 1911, abrogée en ce qui concerne la part de l'Empire, continue donc d'être en vigueur pour les Etats et les communes.

Voici le texte de l'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 1913 (1) :

« ARTICLE 1^{er}. — La surtaxe imposée conformément aux articles 89 et 90 de la loi relative au timbre impérial sur les droits énumérés aux dits articles sera maintenue au taux actuel jusqu'à la fin de l'année 1916... (2).

« La part d'impôt revenant à l'Empire ne sera pas perçue dans le cas où, postérieurement au 30 juin 1913, application sera faite des dispositions de la loi relative à l'impôt sur la plus-value immobilière en date du 14 février 1911.

« Le recouvrement de l'impôt sur la plus-value dans les communes, unions de communes, et Etats confédérés, continuera d'être effectué conformément aux dispositions légales actuelles, sous réserve des modifications suivantes :

« 1^o Dans les communes visées à l'art. 60, § 1^{er}, communes ayant droit à l'indemnité, la part d'impôt revenant à l'Empire continuera d'être perçue, jusqu'au 1^{er} avril 1915, mais pour le compte des communes.

« 2^o En ce qui concerne les communes ayant droit à indemnité et visées à l'art. 60, § 2, l'autorité centrale de l'Etat peut ordonner que les arrêtés pris avant le 1^{er} janvier 1911, avec effet à partir de cette date, soient maintenus en vigueur. L'excédent sur le montant du produit moyen annuel restera acquis aux communes.

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, juillet 1913, p. 87.

(2) Il s'agit en particulier du droit de timbre sur la mutation des immeubles, porté de 1/3 à 2/3 p. 100.

« 3^o Les attributions conférées au Conseil fédéral ou au chancelier de l'Empire par la loi relative à l'impôt sur la plus-value immobilière sont transférées à l'autorité centrale de l'Etat confédéré. Celle-ci est autorisée à les transférer à des autorités sous-déléguées.

« 4^o Les fonctionnaires chargés du recouvrement de l'impôt sur la plus-value sont autorisés, avec l'assentiment de l'autorité supérieure, à ne procéder ni à l'établissement de l'assiette, ni à la perception de l'impôt sur la plus-value, dans le cas où les frais nécessités pour l'établissement de l'assiette seraient hors de proportion avec le rendement de l'impôt.

« Il peut être établi par une loi de l'Etat, ou par un règlement organique pris en conformité avec le droit de l'Etat, une réglementation différente pour la levée de l'impôt sur la plus-value immobilière. »

L'impôt sur la plus-value immobilière devient donc un impôt local, dont il appartient aux Etats, non seulement de percevoir le produit, mais de modifier la réglementation et même de supprimer la perception.

Là où il continue d'être appliqué, l'Empire ne touche plus sa part qui était de la moitié. Cette part est cependant toujours perçue, mais au profit des communes qui, possédant un impôt sur la plus-value avant 1911, devaient continuer à toucher jusqu'en 1915, le produit moyen de leur ancien impôt.

Les communes qui avaient été autorisées par le chancelier d'Empire à maintenir leurs ordonnances antérieures à 1911, pourront désormais recevoir cette autorisation des Etats particuliers.

La somme recueillie est très faible, puisque l'impôt d'Empire sur les mutations immobilières, au taux, cependant bien réduit, de 2/3 p. 100, produit 39 millions de marks. S'il faut en croire le secrétaire d'Etat de la Trésorerie d'Empire (1),

(1) Discours prononcé au Reichstag le 14 février 1912 à l'occasion du dépôt du projet de budget de l'Empire pour 1912-1913. *Bulletin de statistique et de législation comparée* mars 1912, p. 395.

cela aurait tenu surtout à un manque d'organisation dans les premiers temps d'application de la loi, des bureaux chargés du recouvrement de l'impôt.

D'ailleurs, le rendement de l'impôt s'est aussi trouvé diminué par les ménagements accordés par la loi aux longues possessions, sous forme de modération de taux, par l'addition des dépenses d'améliorations au prix d'achat, au lieu de leur déduction du prix du vente.

Pour un produit aussi minime, l'application de l'impôt a donné lieu à d'innombrables difficultés. L'administration des finances a été obligée de publier des « communiqués officiels » (*Amtliche Mitteilungen*) sur l'impôt de la plus-value pour justifier ses services.

Le principe même de l'impôt a soulevé des difficultés d'interprétation. Le tribunal administratif chargé d'appliquer la loi constatait que sa rédaction obligeait à percevoir l'impôt dans des cas où il ne l'aurait pas été, si l'on avait simplement considéré le principe posé par l'article 1^{er}. Le ministère des Finances estimait que « ces décisions du tribunal administratif étaient contestables, puisqu'elles conduisaient à des résultats qui n'avaient pas été voulus par le législateur, et que les pensées économiques de la loi ne pouvaient être prouvées par des déductions purement juridiques (1) ».

Hypnotisés par quelques exemples de spéculation et de hausse extraordinaire de terrains, les tribunaux ont appliqué la loi avec une extrême rigueur. Un redevable qui devait payer pour la vente de deux terrains 100 000 marks d'impôt, fut mis en faillite ; une procédure de vente forcée fut engagée contre lui et entraîna sa ruine (2).

Le gain réalisé par le vendeur est parfois illusoire, par exemple, si l'acheteur lui a remis, en représentation d'une partie du prix, des créances irrécouvrables. Cependant le Bundesrath, par décision du 13 février 1913, a estimé que ce fait ne devait pas modifier l'assiette et le recouvrement de

(1) D^r LION, Die Praxis des Wertzuwachssteuer Gesetzes, dans la *Deutsche Juristen Zeitung*, 1^{er} juillet 1913, p. 835.

(2) Cité par le D^r LION, *loc. cit.*

l'impôt. Ces difficultés et rigueurs d'application de la loi du 14 février 1911 l'ont vite rendue impopulaire, et son abrogation comme loi d'Empire, en juillet 1913, a été vue avec satisfaction (1).

(1) *Revue politique et parlementaire (Chronique sur l'Allemagne)*, t. LXXVII, p. 629.

CHAPITRE V

LES PROJETS FRANÇAIS

L'impôt proprement dit sur la plus-value n'existe pas encore en France. L'opinion publique s'y montre généralement hostile et les partis politiques, à l'exception des socialistes, ne semblent pas l'envisager, jusqu'à maintenant, avec grande faveur. Cela tient surtout, croyons-nous, à l'idée que l'on se fait en France de la notion de propriété individuelle. Celle-ci, dans l'opinion de la majorité, reste la chose inviolable et sacrée qu'elle était pour les anciens Romains; pour beaucoup, elle est toujours un droit subjectif de l'individu à l'usage, même abusif, de la chose qui lui appartient, et l'impôt sur la plus-value apparaît à ceux qui ont cette conception comme une atteinte grave au droit de propriété individuelle. M. Leroy-Beaulieu, qui fut le chef de l'école libérale française, a très bien résumé cette manière de voir dans un article de l'*Economiste français* : « Le budget Lloyd George, écrit-il (1), est une véritable révolution, non seulement fiscale, mais économique et sociale. En réalité, les plans du chancelier de l'Échiquier tendent à détruire la propriété privée, à en faire une simple délégation toujours précaire, octroyée par le gouvernement. La partie du budget de M. Lloyd George qui établit une taxe de 20 p. 100 sur la plus-value de la terre est aussi une atteinte grave au droit de propriété individuel, lequel comporte toutes les bonnes et toutes les mauvaises chances qui peuvent échoir à la propriété. Ainsi, lord Roseberry a parfaitement rai-

(1) *Economiste français*, octobre 1909, p. 567.

son. Jamais le monde moderne n'a vu un ensemble de propositions fiscales aussi spoliatrices. Si ce n'est là encore du socialisme, c'en est l'avant-propos et la préparation. »

Il est possible cependant que l'impôt des plus-values immobilières fasse bientôt une apparition positive dans le budget français et cela pour plusieurs raisons. C'est d'abord l'augmentation inouïe des dépenses publiques. Pour alimenter un budget comme le nôtre, il faut des sources de revenus nombreuses et abondantes. Or, la plupart de celles-ci sont très près d'être épuisées. Le législateur de l'avenir — et nous parlons d'un avenir prochain — sera contraint d'imiter l'exemple que nos voisins nous ont donné pour lutter avec eux, à armes à peu près égales, sur le terrain économique et social et pour faire face aux dépenses considérables résultant de la dette publique.

En outre, il semble s'opérer en France une modification radicale dans la distribution de la propriété, tout au moins de la propriété urbaine. Celle-ci, sans être encore aussi concentrée qu'en Angleterre, commence à se répartir entre un nombre de personnes qui va sans cesse en diminuant. Ainsi, d'après M. Halbwachs, qui a spécialement étudié la question (1), sur 1 520 propriétaires parisiens dont le nom commence par la lettre A, 384 possèdent des immeubles dans deux rues ou plus, 58 d'entre eux possèdent des immeubles dans quatre rues ou plus. Cet auteur nous montre aussi comment de véritables « fiefs fonciers » se constituent entre les mains de certaines sociétés : c'est la Société des immeubles de France, qui possède des immeubles dans 141 rues, la Foncière de France dans 46 rues, etc. ; ce sont surtout les grandes compagnies d'assurances qui s'emparent peu à peu de tous les emplacements où la plus-value se crée rapidement. Il n'est pas étonnant, dans de pareilles conditions, que certains aient pensé à frapper cette nouvelle richesse non gagnée, alors surtout que le travail est déjà si lourdement imposé.

D'ailleurs, l'imposition des plus-values foncières n'est pas une nouveauté dans notre histoire financière. Deux textes, l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 et l'article 30 de la loi du

(1) V. HALBWACHS, *Les expropriations et le prix des terres à Paris*, 1908.

16 septembre 1807, prévoient la possibilité pour la collectivité, de participer dans une certaine mesure à la plus-value procurée aux propriétés foncières par l'exécution des travaux publics ; mais ces textes n'ont pas grande portée pratique, d'abord parce qu'ils n'envisagent qu'un cas spécial de vente, celui où la plus-value a sa source dans l'exécution des travaux publics, puis parce qu'ils apportent de telles restrictions au droit de la collectivité, qu'ils encouragent les administrations à négliger de s'en prévaloir.

L'article 51 de la loi du 3 mai 1841, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, est ainsi conçu :

« Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. »

Ce texte frappe incontestablement d'une sorte d'impôt la plus-value non gagnée par le propriétaire. Seulement, il est d'une application très peu fréquente. Pour qu'il puisse s'appliquer, en effet, il faut d'abord qu'il s'agisse d'une expropriation en vue de l'exécution de travaux publics ; il faut, en outre, que la plus-value obtenue par le restant du fonds soit *immédiate et spéciale*, ce qui veut dire qu'il est indispensable que l'augmentation de valeur puisse être évaluée d'une façon certaine au moment de l'expropriation, et que la propriété non atteinte subisse un accroissement direct de prix, par suite des travaux effectués, accroissement indépendant de celui dont peut bénéficier tout le quartier. Il faut enfin que la propriété ayant subi une augmentation de valeur immédiate et spéciale, soit aux mains de l'exproprié.

Cet ensemble de conditions rend le système de la loi de 1841 difficilement applicable, ce qui a fait dire à M. Ajam qu'il était « rarement utilisable contre l'exproprié et *jamais* contre les propriétaires voisins non touchés » (1).

Sans établir directement un impôt sur la plus-value, la loi du 16 septembre 1807 a cependant un champ d'application

(1) MAURICE AJAM, La plus-value sociale, *Revue politique et parlementaire*, avril 1911.

beaucoup plus étendu que celui de la loi de 1841. Son article 30 dispose que « lorsque, par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, approuvés ou ordonnés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis; le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi... »

Ce texte paraît d'une application très facile. Il n'en est rien, par suite de la procédure très compliquée organisée par la loi de 1807. Elle exige, en effet, un décret rendu en forme de règlement d'administration publique, un rapport du ministre, une enquête, une expertise ; elle demande, en outre, des justifications de l'importance de la plus-value et une relation précise de cause à effet entre le travail public et l'accroissement immérité.

Aussi, peu de communes ont-elles demandé à bénéficier des dispositions de l'article 30 de la loi de 1807 (1) et, si quelques-unes s'y sont parfois décidé, elles ont assisté souvent au rejet de leur demande, après avis défavorable du Conseil d'Etat. C'est ainsi, notamment, que la ville de Paris se vit refuser l'autorisation sollicitée, lorsqu'elle voulut faire l'application de l'article 30 de la loi de 1807 aux propriétaires avoisinant le musée de Cluny, sous le prétexte que la plus-value, évaluée par la municipalité à 20 000 francs, était trop peu élevée pour être considérée comme notable. Parfois aussi, les autorisations sollicitées ont été accordées, mais à des conditions telles que les municipalités ont dû renoncer à poursuivre leurs droits. Ainsi, une dizaine de villes ont été autorisées, à l'occasion des travaux communaux, à faire usage de la loi de 1807 ; dans une seule, le décret a été suivi d'exécution ;

(1) RIPERT, *Etude sur les plus-values indirectes, résultant de l'exécution des travaux publics.*

dans les autres localités, les indemnités n'ont pu être recouvrées par suite d'irrégularités dans la procédure ou de toutes autres difficultés.

Et cependant, pendant un siècle exactement, la question de l'imposition de la plus-value n'a pas fait un pas sur le terrain législatif. Ce n'est, en effet, que le 11 juillet 1907, que M. Carnaud, alors député des Bouches-du-Rhône, reprenant les considérations qui avaient amené le législateur de 1807 et celui de 1841 à édicter leurs textes, déposa sur le bureau de la Chambre une proposition de loi « ayant pour but de faire participer les communes aux plus-values de terrains ou d'immeubles obtenues à la suite de travaux exécutés par leurs soins dans un but d'intérêt général ». Cette proposition était basée sur ce fait que « les travaux exécutés par les municipalités ont presque toujours pour résultat d'obérer leurs finances, tout en enrichissant quelques propriétaires dont les terrains n'acquièrent de la plus-value que par suite des dépenses consenties par les populations ».

La proposition Carnaud, renvoyée à la commission de l'administration générale, fut l'objet d'un rapport de M. Bonnevey, député du Rhône. Le rapporteur estimait le projet Carnaud inutile, en présence des dispositions des lois de 1841 et de 1807 : « Toutes les fois, écrivait-il, qu'une municipalité justifie que, par des travaux publics, elle a procuré à des propriétés privées une plus-value notable, elle peut réclamer aux bénéficiaires une partie de cette plus-value. Dans ces conditions, ajoutait-il, la proposition de M. Carnaud qui tend à donner aux municipalités le droit qu'elles ont déjà, nous paraît sans objet. » Malgré l'insuccès de la proposition Carnaud, au cours de la même législature, le 27 juin 1910, M. René Besnard, député d'Indre-et-Loire, déposait une proposition « tendant à déterminer une indemnité au profit du fermier sortant, lorsqu'il serait établi, par une expertise, une plus-value provenant du travail du locataire » (1). Cette proposition n'a pu être l'objet d'un rapport de la commission com-

(1) *Documents parlementaires*, Chambre des Députés, 24 juin 1910. S. O., 1910, n° 175, p. 515.

pétente. « Il est possible, remarque M. Ajam, que cette commission ait hésité devant les difficultés de ventilation, bien qu'en Angleterre, une pareille procédure ait donné de bons résultats (1) ».

Presque en même temps, le 24 juin 1910, un certain nombre de députés, MM. Emile Bender, Justin Godard, Albert Métin, Ferdinand Buisson, Guist'hau, Félix Chautemps, Larquier, ont déposé sur le bureau de la Chambre une proposition (2) aux termes de laquelle « les établissements publics auront droit au remboursement intégral de la plus-value directe ou indirecte, dont les propriétés privées se trouvent augmentées par suite des travaux publics » (art. 1^{er}).

La proposition Bender avait un domaine d'application très limité. Elle ne comprenait que 7 articles très brefs. Elle ne visait que la plus-value résultant des travaux publics effectués ; elle laissait de côté les travaux exécutés par les établissements d'utilité publique, qui ne sont que de simples créations de l'initiative privée, et elle ne s'occupait pas des expropriations.

C'est naturellement l'administration qui avait exécuté les travaux qui bénéficiait de la plus-value, et cela alors même que les dits travaux seraient exécutés par un concessionnaire. Dans ce cas, dit l'article 1^{er} de la proposition Bender, « le contrat de concession ou le cahier des charges réglera la répartition des indemnités entre le service public concédant et le concessionnaire. »

L'article 2 attribuait compétence au Conseil de Préfecture pour procéder au règlement des indemnités conformément aux dispositions de la loi du 22 juillet 1889, qui règle la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture. Cette juridiction recevait la faculté d'accorder aux propriétaires, pour se libérer, un délai qui ne devait pas excéder cinq années, à charge par lui de payer les intérêts au taux légal.

Les parties intéressées pouvaient recourir à l'expertise et,

(1) AJAM, *Rapport parlementaire*.

(2) *Documents parlementaires*, Chambre, 24 juin 1910. S. O., 1910, n° 175, p. 515.

dans les questions qui seraient sujettes à communication au ministère public, elles pouvaient recourir à l'arbitrage ; à cet égard, les communes et les établissements publics étaient dispensés de l'autorisation administrative (art. 3).

La prescription des actions en réclamation du paiement des plus-values était acquise, dit l'article 4, au bout de deux ans, à dater de la réception définitive des travaux. Bien que ce délai soit consacré par quelques lois antérieures, il nous paraît beaucoup trop court (1). Deux ans, « pour apprécier complètement, dans toutes leurs conséquences, les résultats donnés, les modifications entraînées par la situation nouvelle née de travaux publics » nous paraissent absolument insuffisants. Sans aller jusqu'à demander la prescription trentenaire, il eût semblé préférable d'adopter la prescription quinquennale.

Enfin, la proposition Bender devait être applicable à l'Algérie et aux colonies (art. 7).

Toujours à la même époque, le 9 juin 1910, M. Jean Javal, député, déposait sur le bureau de la Chambre une proposition de loi ayant pour objet « l'établissement d'une taxe sur l'enrichissement avec affectation du produit de cette taxe à l'amortissement de la dette publique. »

D'après M. Javal, la plus-value est une des sources principales de l'enrichissement, et c'est à ce titre qu'elle doit être frappée d'impôt. Mais, d'après l'honorable député, il n'y a aucune raison de distinguer entre une plus-value méritée et imméritée d'une part, et entre une plus-value mobilière et immobilière, d'autre part, et, contrairement à toutes les lois existantes, et à tous les projets en discussion, la proposition de M. Javal, et c'est là sa principale originalité, tend à assurer « la restitution partielle ou totale de la plus-value imméritée lorsqu'elle porte sur des valeurs mobilières » car, dit l'auteur de cette proposition, « il n'est pas contestable que la plus-value mobilière, tout comme la plus-value foncière, pro-

(1) Voir notamment la loi du 21 mai 1836, art. 18, relative aux travaux des chemins vicinaux, et la loi du 29 déc. 1892, concernant l'action en indemnité des propriétaires ou autres ayants droit pour toute occupation autorisée dans les formes prévues par cette loi.

vient du fait de la collectivité, beaucoup plus que de l'effort individuel de celui qui en profite, et il est prouvé que des particuliers ont réussi à amasser des fortunes considérables en profitant de certains actes des pouvoirs publics, soit des concessions qui leur sont directement faites, soit de certaines lois, telles que les lois exceptionnelles accordant des primes à telle ou telle industrie, ou les lois établissant des droits de douane favorables à tel ou tel commerce (1). Il n'est pas discutable que de tels actes ont pour résultat de créer de toutes pièces certaines fortunes privées ; or, c'est l'ensemble des consommateurs qui en fait les frais ; la collectivité a donc le droit de participer aux bénéfices qu'elle a libéralement accordés en les payant de sa poche (2).

Se basant sur ces considérations, M. Javal propose d'établir une taxe *personnelle*, et non plus réelle, comme en Angleterre, par exemple, sur l'enrichissement en général dont la plus-value, nous l'avons dit, est l'une des causes principales.

Et voici, très brièvement, comment l'auteur de cette proposition comprend le fonctionnement de cette taxe :

« Toute personne de nationalité française sera invitée à déclarer, dans les formes fixées par un règlement d'administration publique (art. 2), le montant de sa fortune (art. 1^{er}) s'il n'est pas inférieur à 10 000 francs (art. 4) ; le chiffre à porter dans cette déclaration devra être égal à l'actif net que les héritiers ou les légataires du contribuable auraient légalement à déclarer, pour la perception des droits de mutation, si ce dernier était décédé le jour même de sa déclaration (art. 2). Celle-ci pourra être renouvelée une fois au maximum par trimestre (art. 3) et complétée, en outre, au moyen de déclarations supplémentaires pour les biens provenant de transmissions à titre gratuit par actes authentiques ou par déclarations de succession (art. 7).

Les déclarations principales ou supplémentaires n'auront aucun caractère obligatoire et ne seront soumises à aucun contrôle ; mais elles pourront être invoquées par l'adminis-

(1) Rapport JAVAL, *documents parlementaires*, Chambre, 9 juillet 1912.

(2) *Ibid.*

tration, à titre de présomption pour établir, à l'encontre des héritiers ou légataires, l'existence d'une omission ou d'une insuffisance dans la déclaration souscrite par ceux-ci, pour le paiement des droits de mutation par décès (art. 9).

Lorsque le rapprochement de deux déclarations successives fera ressortir un accroissement de capital, l'enrichissement ainsi constaté sera frappé, sauf s'il provient d'une transmission à titre gratuit, d'une taxe dite « contribution d'enrichissement », dont la quotité est ainsi fixée par l'art. 5 :

Enrichissement de :

1 à 10.000 fr. 1/2 p. 100.			
10.000 à 125.000 —	50 fr.	plus 1 p. 100 sur la portion supérieure à 10.000 fr.	
125.000 à 250.000 —	1.200	— 2 p. 100	125.000 fr.
250.000 à 375.000 —	3.700	— 4 p. 100	250.000 fr.
375.000 à 500.000 —	8.700	— 6 p. 100	375.000 fr.
500.000 à 625.000 —	16.200	— 8 p. 100	500.000 fr.
au-dessus de 625.000 —	26.200	— 10 p. 100	625.000 fr.

A défaut de déclaration dans l'année qui suivra la promulgation de la loi, la taxe sera due sur le montant de la première déclaration, déduction faite d'une somme de 10 000 francs. Cette taxe sera mise en recouvrement dans le délai minimum d'un mois après réception de la déclaration constatant l'enrichissement et sera perçue comme en matière d'enregistrement (art. 6). En outre, lors de chaque décès, elle sera exigée à un tarif double de celui qui vient d'être indiqué sur la différence existant entre le montant de la dernière déclaration souscrite par le *de cujus* et l'actif net de sa succession, déduction faite, le cas échéant, des valeurs recueillies par lui à titre gratuit et ne figurant pas dans cette déclaration (art. 8). Si le défunt n'avait fait aucune déclaration, le montant légal de son enrichissement sera le montant même de l'actif net de sa succession diminué de 10 000 francs.

Quant aux droits de mutation par décès, ils ne seront perçus, dans tous les cas, que « sur l'actif net résiduel, après perception de la contribution sur l'enrichissement du *de cujus* ».

Le simple exposé de cette proposition suffit à faire apparaître les nombreuses et très graves objections qu'elle soulève.

Ce serait déborder le cadre de l'étude que nous poursuivons ici, mais il convient cependant, croyons-nous, de signaler rapidement les deux obstacles principaux qui très probablement s'opposent au vote par le Parlement de la proposition Javal.

En premier lieu, il est infiniment probable que bien peu de contribuables veuillent profiter de la faculté qui leur est accordée de déclarer de leur vivant le montant de leur fortune, puisqu'ils n'y ont personnellement aucun avantage ; bien peu d'entre eux consentiront à acquitter un impôt dont ils peuvent s'affranchir, dans le seul but d'éviter à leurs héritiers le paiement de droits plus élevés.

En outre, la contribution sur l'enrichissement, devant, dans la plupart des cas, pour ne pas dire dans tous, être payée au décès de chaque contribuable, équivaldrait, dans la pratique, à une augmentation des droits de mutation, qui sont déjà extrêmement élevés.

Enfin, l'établissement de la contribution sur l'enrichissement semble devoir encourager encore les fraudes déjà si nombreuses en matière de mutations par décès, et les dissimulations pouvant porter moins facilement sur les biens immobiliers, la taxe atteindrait surtout la propriété foncière.

Aussi la proposition Javal, qui a fait l'objet d'un rapport de son auteur, semble-t-elle avoir peu de chances de devenir exécutoire et ce n'est pas sous cette forme, croyons-nous, que la plus-value « imméritée » risque d'être imposée en France.

Cependant, devant la nécessité de jour en jour plus impérieuse de trouver des ressources nouvelles pour faire face à des dépenses sans cesse plus considérables, le gouvernement, qui, pendant longtemps, semblait se désintéresser de la question, paraît, depuis quelque temps, favorable à l'établissement d'un impôt sur la plus-value. Vers la fin de l'année 1911, le ministre des Finances, M. Klotz, faisait annoncer officiellement, dans l'*Information* du 25 novembre 1911, son intention de prendre lui-même l'initiative de taxer les plus-values immobilières. Le projet devait comporter, comme compensation d'un abaissement du droit de 7 p. 100 qui frappe actuellement les muta-

tions immobilières, la création d'un droit sur les plus-values immobilières perçu tant au profit de l'Etat que des communes. La plus-value aurait été constatée entre chaque mutation, ce qui est logique, puisque le nouvel impôt devait être un impôt d'Etat et non une taxe locale, même quand les travaux, sources des plus-values, auraient été effectués avec les deniers communaux (1).

Mais M. Klotz, bien qu'il soit resté ministre des Finances jusqu'au mois de mars 1913, n'a pas mis ce projet à exécution.

L'idée qui l'inspirait a été reprise par un député et a donné lieu au dépôt à la Chambre, par M. Ajam, d'une proposition de loi « ayant pour objet la création d'un impôt sur la plus-value sociale » (2).

Le seul libellé de cette proposition indique suffisamment que M. Ajam se place plus au point de vue social qu'au point de vue financier. Pour l'honorable député, en effet, « l'idée directrice des démocraties contemporaines, et cette idée, dit-il, est une force avec laquelle les dirigeants doivent compter, consiste à n'admettre de plus en plus la richesse que comme *méritée* par celui qui la détient (3) ». Pour donner satisfaction à cette idée, M. Ajam estime qu'il convient de réclamer à la richesse « imméritée » un « impôt surnuméraire ».

Cet impôt doit être perçu lors de toute mutation de propriété, voulue ou forcée, entre vifs et à titre onéreux (art. 1^{er}). La matière imposable est « la différence entre le prix de la dernière acquisition entre vifs et à titre onéreux et le prix d'aliénation ou la valeur vénale actuelle de l'immeuble ». Cependant, si la dernière mutation entre vifs et à titre onéreux remonte à plus de cinquante ans, on substituera au prix d'acquisition, l'évaluation de la valeur vénale de l'immeuble établie sur le revenu constaté lors de la revision décennale de 1890 pour les propriétés bâties et sur le revenu de la première revision pour les propriétés non bâties (art. 2). C'est là la plus-value brute.

(1) Voir *l'Information* du 25 novembre 1911.

(2) *Documents parlementaires*, 10 juin 1912, n° 1971.

(3) *Exposé des motifs*.

Pour obtenir la plus-value nette, il convient d'ajouter au prix d'acquisition initiale :

1° Une somme égale à 10 p. 100 de ce prix, à condition que, au cours des cinq dernières années, la plus-value n'ait pas atteint 25 p. 100 de la valeur initiale.

2° Les frais de construction et de reconstruction non couverts par une indemnité d'assurance, de travaux d'amélioration permanente agricole ou forestière et de travaux de recherches minières et de sondages, à l'exclusion des frais périodiques d'exploitation et d'entretien, addition faite à ces frais et dépenses d'une somme égale à 5 p. 100 de leur montant.

3° Les dépenses de contributions, fonds de concours et prestations pour travaux d'utilité publique, de viabilité et de canalisation, addition faite à ces frais d'un intérêt annuel de 4 p. 100 pour une période maximum de 10 ans depuis leur déboursement (art. 4).

Des règles spéciales sont prévues pour les aliénations partielles (art. 5) et les aliénations séparées de parcelles faisant partie d'un immeuble appartenant au même propriétaire (art. 6).

Dans le premier cas, la plus-value sera établie sur la base d'une fraction du prix et des frais déductibles prévus à l'article 4, proportionnelle à la valeur de la portion aliénée par rapport à la valeur totale de l'immeuble ; dans le second cas, le propriétaire est autorisé à compenser la plus-value d'une opération par la moins-value de l'autre.

Le prix d'aliénation subit, lui aussi, des déductions ou des surélévations. On doit le diminuer : 1° des frais de mutation et de courtage incombant au vendeur conformément aux usages du lieu ; 2° sur la demande du vendeur, du montant de la différence entre le revenu effectif de l'immeuble et le revenu calculé à raison de 3 p. 100 du dernier prix d'acquisition à titre onéreux, addition faite des frais prévus à l'article 4 ; mais on doit l'augmenter : 1° des indemnités versées pour diminution de la valeur de l'immeuble et non affectées par le vendeur à la réparation de la dite moins-value ; 2° du qua-

druple de l'impôt de plus-value, s'il est mis par convention à la charge de l'acquéreur (art. 7 et 8).

Le taux de l'impôt est progressif ; il est ainsi fixé (art. 9) :

10 p. 100 pour une plus-value de			10 à	20 p. 100.
11	—	—	21 à	40 —
12	—	—	41 à	60 —
13	—	—	61 à	80 —
14	—	—	81 à	100 —
15	—	—	101 à	120 —
16	—	—	121 à	140 —
17	—	—	141 à	160 —
18	—	—	161 à	180 —
19	—	—	181 à	200 —
20	—	—	201 à	240 —
25	—	—	241 à	280 —
30	—	—	280 et au-dessus.	

Le paiement de l'impôt incombe au vendeur ou aux vendeurs tenus solidairement. En cas d'insolvabilité de celui-ci ou de ceux-ci, le paiement peut être poursuivi contre l'acquéreur, jusqu'à concurrence de 2 p. 100 du prix d'aliénation et sauf recours de ce dernier contre le vendeur.

Certaines collectivités sont exemptes de l'impôt de plus-value sur les ventes d'immeubles leur appartenant. Ce sont : l'Etat, les départements, la commune, les établissements publics, les associations pour la construction d'habitations à bon marché, les sociétés de secours mutuels et autres établissements reconnus d'utilité publique et ne poursuivant pas un but lucratif (art. 11).

Les articles 14 et 19 règlent le mode de perception de l'impôt, les formalités, la procédure et les sanctions de la déclaration imposée aux contribuables, enfin la marche à suivre pour les litiges et les demandes de délai.

Enfin, l'article 20 décide que le produit de l'impôt sera réparti entre l'Etat et la commune à raison de 60 p. 100 pour le premier et de 40 p. 100 pour la seconde.

Telle est, brièvement résumée, l'économie générale de la proposition de M. Ajam. Elle s'inspire à la fois de la législation anglaise, en ce qui concerne la détermination de la matière imposable et le régime des exemptions, et de la

législation allemande, relativement au taux de l'impôt. Elle est la plus sérieusement élaborée de toutes celles présentées jusqu'à ce jour au Parlement français.

Notons enfin qu'un chapitre inséré après coup dans la loi de finances de 1912, le chapitre 89 *bis*, prévoyait un crédit de 10 000 francs pour des « travaux statistiques en vue d'arriver à une meilleure répartition des taxes sur les mutations ». Ce modeste crédit eut d'ailleurs une histoire. Voté d'abord par la Chambre, il fut supprimé par la commission des finances du Sénat, mais il fut rétabli en séance, à la suite d'une intervention de M. le sénateur Lintilhac (1). Ce n'était pas encore la réalisation en France de l'imposition des plus-values immobilières, mais dans la pensée de son auteur, c'en était peut-être l'amorce et la préparation.

*
* * *

L'imposition des plus-values immobilières à Paris. —

Si la taxation des plus-values immobilières n'est pas, à l'heure actuelle, entrée dans le système fiscal général de la France, il faut cependant faire une place à part à la ville de Paris, d'une part, parce qu'elle frappe déjà, par une taxe sur la valeur en capital, les accroissements de valeur des propriétés, d'autre part, parce que M. Delanney, alors préfet de la Seine, a proposé d'établir à Paris une taxe directe sur la plus-value.

C'est évidemment à Paris que s'est manifesté, au cours de ces dernières années, l'accroissement le plus notable et le plus rapide de la valeur du sol et des propriétés bâties.

Sans remonter à plusieurs siècles en arrière, le tableau suivant, emprunté au mémoire du préfet de la Seine au conseil municipal, en date du 21 octobre 1912, donne une idée saisissante de la hausse du prix moyen des terrains, dans chaque arrondissement de Paris, entre 1830 et 1902.

(1) *Débats parlementaires*, Sénat, 1^{er} février 1912, p. 75.

Valeur en capital moyenne d'un mètre carré de terrain,
en 1830 et en 1902 :

	1830	1902
1 ^{er} arrondissement.....	80	1.356
2 ^e —.....	100	1.196
3 ^e —.....	50	590
4 ^e —.....	15	504
5 ^e —.....	10	398
6 ^e —.....	10	261
7 ^e —.....	15	240
8 ^e —.....	30	525
9 ^e —.....	40	488
10 ^e —.....	20	287
11 ^e —.....	5	288
12 ^e —.....	2	103
13 ^e —.....	2	109
14 ^e —.....	3	173
15 ^e —.....	3	102
16 ^e —.....	6	330
17 ^e —.....	10	462
18 ^e —.....	10	236
19 ^e —.....	2	133
20 ^e —.....	2	85

Les évaluations faites pour l'assiette de la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, créée par la loi du 10 juillet 1902, permettent de suivre, depuis cette époque, les oscillations de valeur du sol parisien. En 1902, la valeur des propriétés assujetties à cette taxe s'élevait à 13898 millions. La revision faite en 1910 a fixé cette valeur à 15427 millions, soit, en huit années, une plus-value en capital de 1 529 millions.

La valeur des constructions nouvelles et additions de construction effectuées entre ces deux dates s'élevant à 980 millions, il reste, comme accroissement de valeur du sol, 540 millions.

Ainsi, en huit années, la propriété foncière parisienne a gagné en valeur plus d'un demi-milliard.

Cet accroissement n'est pas toujours la conséquence immédiate et directe de l'exécution des travaux publics. Aussi la loi de septembre 1807, même amendée, ne serait pas suffisante pour le taxer, bien qu'il soit dû à des causes qui sont généralement une source de dépenses pour le budget

de la ville de Paris. Les travaux d'édilité, percement ou élargissement de voies, perfectionnement des moyens de transport, ont souvent apporté aux propriétaires des bénéfices inespérés sous forme de hausse de loyer et de plus-values en cas de vente. D'autre part, l'accroissement de la population, qui fait aussi monter les loyers, entraîne pour la ville un supplément de dépenses d'enseignement et d'assistance.

Si l'on admet le principe de la taxation des plus-values, il est donc particulièrement équitable d'en faire l'application à Paris.

Nous étudierons successivement la taxe foncière sur la valeur en capital et le projet de taxe sur la plus-value présenté par M. Delanney.

§ 1^{er}. — *La taxe foncière sur la valeur en capital.*

En établissant une taxe sur la valeur en capital des propriétés non bâties, on permet à la collectivité de participer à la plus-value sociale ; d'autre part, on pousse les propriétaires à se défaire de leurs terrains à bâtir ou à y édifier des constructions. C'est ce double objet que recherchent l'*undeveloped land duty*, et aussi l'impôt foncier sur la valeur courante établi dans certaines communes allemandes.

Quand il s'agit, en 1900, de chercher des taxes en vue de remplacer les recettes de l'octroi sur les boissons hygiéniques, dont le conseil municipal, conformément à la loi du 29 décembre 1897, avait décidé la suppression, les édiles parisiens songèrent, entre autres « taxes de remplacement », à une taxe analogue à l'*undeveloped land duty*. La loi du 30 décembre 1900 autorisa la perception à Paris d'une taxe de 0,50 p. 100 sur la valeur vénale des terrains non bâtis.

Si l'objet de cette taxe était le même que celui de la taxe anglaise, son taux était beaucoup plus lourd : 5 p. 1000 au lieu de 2 p. 1000. D'autre part, le nombre est assez restreint, à Paris, des terrains que les propriétaires conservent nus avec l'intention de bénéficier d'une plus-value. Bien au contraire, la densité de la population y est plus élevée que dans n'importe quelle autre capitale et les espaces libres y sont insuffisants. Cette taxe avait donc le tort « de frapper

les parcs et jardins qui sont la parure de Paris, de pousser les propriétaires à les supprimer et de priver, par suite, les Parisiens d'air et de lumière (1) ».

Enfin, le rendement, évalué au budget à 4 millions et demi, n'avait été que de 2 millions et demi.

Aussi cette taxe fut-elle bientôt supprimée. Dès 1902, la loi du 10 juillet approuvait une délibération du conseil municipal qui la remplaçait par une taxe de 0,10 p. 100 sur la valeur en capital des propriétés tant bâties que non bâties. Cette taxe, encore en vigueur aujourd'hui, porte sur toutes les propriétés, sauf celles qui appartiennent à la ville de Paris, au département de la Seine et à l'assistance publique. La propriété non bâtie est largement dégrevée et la taxe est étendue aux propriétés bâties. La taxe ne rappelle donc plus l'*undeveloped land duty*, mais plutôt l'impôt foncier allemand sur la valeur courante, avec un taux toutefois moindre (1 p. 1 000 au lieu de 3 p. 1 000), la propriété étant déjà lourdement grevée à Paris.

Le rendement était d'environ 14 millions en 1903 ; à la suite de l'évaluation de 1910, il s'est élevé à 15 millions et demi.

§ 2. — *Proposition Delanney.*

C'est dans son mémoire au conseil municipal du 21 octobre 1912, sur la création de ressources nouvelles pour le budget de 1913, que M. Delanney, préfet de la Seine, a proposé d'établir une taxe sur la plus-value. Il a proposé de nouveau cette taxe dans son mémoire sur le budget de 1914.

L'originalité de la taxe envisagée par M. Delanney est son caractère de taxe directe. Tandis que les impôts établis à l'étranger sur la plus-value sont perçus à l'occasion des transferts de propriété, sur les différences de valeur que font ressortir deux transmissions successives, la taxe de l'ancien préfet de la Seine est un impôt direct, perçu annuellement et assis sur l'accroissement de valeur constaté entre deux évaluations décennales. Il se rapproche beaucoup de la con-

(1) Rapport de M. ELIE DECROS au Sénat, sur le projet devenu la loi du 10 juillet 1902.

ception développée en Allemagne par M. Weissenborn (1) qui envisageait la taxe directe sur la plus-value sous la forme d'un supplément à l'impôt foncier sur la valeur courante, et portant sur l'augmentation de valeur survenue au cours des trois années précédentes, avec cette différence que dans le projet Delanney, la période d'assiette est de dix années.

Plusieurs raisons avaient déterminé le préfet de la Seine à choisir une taxe directe.

Supplément à l'impôt foncier, elle garde un caractère réel tandis que la taxe indirecte est un impôt de mutation qui porte sur un gain personnel au vendeur. Or la taxe réelle, accessoire à l'impôt foncier, est tout à fait conforme à la nature de l'imposition locale et cadre bien avec le genre de dépenses effectuées par les communes.

Au point de vue de l'application, la taxe directe ne soulève pas de grandes difficultés. Tandis que l'impôt indirect exige la détermination juridique du fait précis qui donne naissance à l'impôt, il suffit, avec la taxe directe, de constater le fait matériel de l'augmentation de valeur. Or, la constatation de la plus-value est chose facile, puisqu'elle sera déterminée au moyen des revisions décennales de la valeur en capital des propriétés faites en vue de la taxe sur la valeur en capital. Ces évaluations n'entraînent pas de grandes contestations, car, observait M. Delanney, en 1901, sur 90 000 évaluations, il n'y a eu que 1 100 réclamations.

Au point de vue fiscal, enfin, la taxe directe sera à la fois moins gênante et plus productive. Moins gênante, parce que perçue annuellement à un taux toujours inférieur au revenu de la plus-value, tandis qu'une taxe indirecte, exigible en une fois, vient s'ajouter à des impôts de mutation déjà très élevés.

Plus productive, car elle atteindra toutes les propriétés au lieu d'en frapper lourdement quelques-unes, au hasard des mutations.

Plus régulière aussi dans son rendement, à peu près constant pendant la période qui sépare deux revisions décen-

(1) WEISSENBORN, *Die Besteuerung nach dem Wertzuwachs*.

nales, tandis que l'impôt indirect dépend du nombre et de l'importance des transactions effectuées pendant l'année,

Enfin, une raison de tactique avait déterminé M. Delanney à opter pour une taxe directe : c'est que des impôts de mutation étaient déjà proposés au profit de l'État; une taxe municipale sur la plus-value n'avait de chances d'être autorisée par le Parlement que si, par ses caractères différents, elle ne concurrençait pas l'initiative législative.

Voici, rapidement analysées, les principales dispositions du projet de M. Delanney :

La taxe est assise sur l'accroissement de valeur en capital survenu entre deux évaluations décennales, tel qu'il résulte de la comparaison entre ces deux évaluations. Comme la plus-value non gagnée doit seule être taxée, on déduit toutes les dépenses effectuées pour l'amélioration de l'immeuble et ne rentrant pas dans les dépenses d'entretien courant. Par contre, on ajoute les indemnités exceptionnelles payées au propriétaire pendant la période considérée (par exemple, l'indemnité d'assurance pour incendie) s'il n'en a pas été fait emploi au profit de l'immeuble. (Cf. l'art. 23 de la loi allemande du 14 février 1911).

L'art. 5 du projet s'inspire également de l'art. 22 de la loi allemande. Si le revenu net de l'immeuble est inférieur à 3 p. 100, il déduit de la valeur imposable une somme égale à la différence entre ce revenu et le revenu calculé à 3 p. 100, multipliée par le nombre d'années comprises dans la période envisagée.

Cette disposition a pour but d'éviter la disparition des espaces libres. La plus-value ne fait souvent que compenser la perte d'intérêts et si ceux-ci n'étaient pas déduits, les propriétaires d'immeubles improductifs, terrains et jardins, seraient injustement taxés.

C'est également en vue de sauvegarder les espaces libres, et pour leur permettre de bénéficier de cette déduction d'intérêts que les cours ou jardins attenants à une propriété bâtie et dont la superficie est supérieure à celle des bâtiments font l'objet d'une évaluation distincte,

La disposition de l'article 8 du projet est tout à fait originale. Elle a pour but de répondre à l'objection des adversaires de la taxation des plus-values : si la collectivité impose les plus-values, elle doit compenser les moins-values.

Lorsque la comparaison des évaluations décennales fera ressortir une moins-value supérieure à 10 p. 100, l'article 8 accorde aux propriétaires une réduction sur la taxe sur la valeur en capital à raison de 1 p. 100 du montant de la moins-value dépassant 10 p. 100 de la valeur en capital.

La réduction ne peut d'ailleurs, en aucun cas, dépasser le montant de la taxe sur la valeur en capital ; en effet, on ne restitue pas d'argent aux contribuables et l'on ne fait pas, en matière fiscale, de compensation d'un exercice sur un autre (1).

Une autre objection est souvent adressée à la taxation directe des plus-values : l'augmentation de valeur déterminée lors d'une imposition décennale a pu disparaître avant la fin de la période de dix années pendant lesquelles l'impôt

(1) Signalons en passant, bien qu'elle ne se rapporte pas expressément à notre matière, une disposition originale de la loi hollandaise du 22 juin 1916, qui établissait un impôt sur les augmentations de revenu dérivant directement ou indirectement de l'état de guerre ; elle remédie dans une large mesure à l'objection tirée de ce que la taxation doit tenir compte des moins-values (en revenu, dans l'espèce).

Dans le cas où le revenu ou le bénéfice net d'une année de la période de guerre, loin de présenter un excédent par rapport aux dernières années de paix, vient à tomber au-dessous de la moyenne d'avant-guerre, l'assujetti aura le droit de demander qu'on lui rembourse une somme égale à celle dont sa cote se serait trouvée diminuée pour l'année précédente (plus exactement la dernière année pour laquelle un impôt sur l'excédent du bénéfice ou du revenu a été payé) si la moins-value, au lieu de se produire pendant l'exercice considéré, avait affecté les résultats de celui immédiatement antérieur, réduisant ainsi le bénéfice ou revenu afférent à ce dernier. Si le déficit enregistré le comporte, en raison de son importance, il y aura lieu, après remboursement de la cote totale payée pour l'année précédente, à restituer au contribuable tout ou partie de l'impôt perçu pour la pénultième année.

Si la moins-value a été telle qu'elle absorbe les résultats des deux derniers exercices productifs et laisse encore ensuite un déficit par rapport à la période d'avant-guerre, le solde débiteur restant sera réservé, pour être déduit des gains exceptionnels qui viendront à être réalisés par la suite.

La loi exige, pour qu'il y ait lieu à restitution d'impôt, que la diminution des bénéfices de guerre, par rapport au gain du temps de paix, soit réellement attribuable, directement ou indirectement, au conflit européen. Enfin, la loi limite l'application de ces dispositions au cas où la diminution constatée atteint au moins 1 000 florins.

est exigible annuellement. Dérogeant au principe de l'évaluation décennale, le projet Delanney accorde une réduction proportionnelle de l'impôt si la plus-value diminue de plus de 50 p. 100. Les réductions inférieures ne donnent pas lieu à réduction de taxe, parce que, dit l'exposé des motifs, « même si la plus-value se trouve réduite à 50 p. 100, elle produira encore, dans la majeure partie des cas, un revenu supérieur au montant de la taxe dont la plus-value totale était frappée. »

En effet, le taux de l'impôt est progressif :

2 p. 100 de la plus-value, pour une plus-value inférieure à 20 p. 100 de la valeur qui sert de base de comparaison.

2,50 p. 100 de la plus-value, pour une plus-value de 20 p. 100 à 50 p. 100 de la valeur qui sert de base de comparaison.

3 p. 100 de la plus-value, pour une plus-value supérieure à 50 p. 100 de la valeur qui sert de base de comparaison.

La taxe est perçue pendant chacune des années à courir depuis la confection du premier rôle jusqu'à la revision décennale suivante. Comme il s'écoule dix années entre deux évaluations successives, il en résulte que la somme totale prélevée à titre d'impôt varie entre 20 p. 100 et 30 p. 100 de la plus-value. Ces taux paraissent un peu élevés, au moins pour les faibles plus-values, ne dépassant pas, par exemple, 10 p. 100.

Pour entrer en vigueur immédiatement, un impôt sur les plus-values est obligé de frapper des plus-values antérieures à sa mise en application. S'inspirant de la solution adoptée en Allemagne par la loi de 1911, qui prenait comme point de départ et premier terme de comparaison, la valeur des immeubles au 1^{er} janvier 1885, M. Delanney proposait d'appliquer immédiatement la taxe sur la plus-value réalisée entre 1902 (date d'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur en capital) et 1910 (date de la première évaluation décennale en vue de cette taxe).

En cas de mutation réalisée depuis 1902, on prenait pour base de la plus-value la valeur de l'immeuble à la dernière mutation antérieure à l'entrée en vigueur de la loi : la plus-value antérieure n'est pas, en effet, un bénéfice pour le pro-

priétaire actuel qui a payé un prix calculé en conséquence.

Dans son mémoire, le préfet de la Seine évaluait à 7 millions le rendement de la taxe pour 1913, en estimant que le quart des immeubles y échapperaient par suite de la date trop récente de leur dernière mutation, qui n'aurait pas permis une plus-value ultérieure notable.

La taxe sur la plus-value a été écartée par le conseil municipal du budget de 1913 et du budget de 1914, comme les autres taxes demandées par l'administration, sur les conclusions conformes du rapporteur général. L'assemblée a craint que la forme directe de l'impôt ne favorise son incidence sur les loyers. Le mouvement des constructions s'accroissait, en 1914, plus vite que celui de la population ; on aurait pu espérer une atténuation de la crise des loyers, et le conseil municipal eût sans doute fini par adopter une taxe à laquelle il n'était pas hostile en principe. Dans son rapport sur le budget de 1914, M. Dausset concluait qu'il fallait garder la question à l'étude et négocier avec l'État.

Les circonstances ont changé avec la guerre. L'arrêt des constructions pendant cinq années, l'accroissement de la population, ont aggravé jusqu'à l'état aigu la crise des loyers, et sans doute le conseil municipal, par crainte de la rendre permanente, reculera-t-il devant une taxe dont il redoute l'incidence sur les loyers.

*
* * *

Projet Klotz (1920). — M. Klotz, ministre des Finances, avait déposé à la Chambre le 13 janvier 1920, conformément à la promesse qu'il en avait faite au Parlement à la fin de décembre 1919, son programme financier (Chambre, Doc. n° 166, p. 7 à 18).

Son projet comportait notamment une contribution extraordinaire sur les accroissements de richesse réalisés depuis 1914, assise sur la différence de valeur des biens au 31 janvier 1919 et au 1^{er} janvier 1914, sous forme d'impôt progressif, donnant lieu à déclaration et atténué en faveur de ceux qui ont des

charges de famille et des souscripteurs aux emprunts du Trésor.

Des abattements étaient prévus pour ménager les exploitants agricoles et ne pas frapper l'épargne sur les revenus d'avant-guerre.

La taxe devait être très modérée à la base et relativement élevée pour les seuls accroissements considérables.

Le paiement devait se faire en cinq annuités, avec des facilités en cas de paiement en bons de la Défense nationale.

Le ministre évaluait à 500 millions le produit de la super-taxe des bénéfices de guerre et de cet impôt, purement transitoires d'ailleurs. Il se proposait de faire des recettes et plus-values budgétaires « une sorte de volant régulateur, dans l'intérêt commun des premiers exercices financiers d'après-guerre qui deviennent solidaires, et au profit des contribuables à qui le jeu de ces recettes épargnera de nouveaux sacrifices. »

A titre de recette permanente, il prévoyait « une taxe particulière sur la plus-value des immeubles et des fonds de commerce. Toute plus-value qui n'est pas le fait de son bénéficiaire, qui tient, par exemple, à l'exécution de travaux publics ou à l'accroissement de la population, revient partiellement à la collectivité. Ce principe est déjà appliqué dans de nombreux pays et les circonstances actuelles, la plus-value qui se manifeste de toutes parts sur la propriété immobilière, la multiplicité des transactions dont elle est l'objet, donnent tout lieu de penser que jamais occasion plus favorable ne pourra se rencontrer. Basé sur la comparaison du prix d'achat et de revente, l'impôt qui variera de 5 à 60 p. 100, selon un tarif progressif, sera payé lors de la revente, sans cependant que son exigibilité puisse être reculée de plus de vingt-cinq ans.

Les fonds de commerce seraient soumis à la même taxe et les ressources annuelles à attendre de cette double création sont évaluées à 300 millions. » (Exposé des motifs).

La démission du ministre des Finances avec le cabinet Clemenceau a rendu caduc ce projet, et son successeur,

M. François-Marsal, n'a pas repris la taxe sur les accroissements de richesse, parce qu'elle atteint ceux qui ont épargné au lieu de dépenser — et parce qu'elle serait difficile à appliquer : les évaluations au 1^{er} janvier 1914 seraient presque impossibles, et l'administration, déjà surchargée par l'application des lois fiscales récentes, manquerait de temps et de personnel pour assurer un contrôle vraiment efficace et indispensable des déclarations.

La taxe sur les plus-values disparaissait avec la taxe sur les enrichissements (1).

(1) On parle fréquemment aujourd'hui de l'écart considérable entre le prix d'achat de certains immeubles avant la guerre et leur prix de revente depuis la conclusion de la paix. Sans méconnaître la réalité et l'importance de certaines plus-values, on peut remarquer que l'écart entre le prix d'achat et le prix de revente des immeubles tient surtout à la variation de valeur de la monnaie.

CONCLUSION

Arrivé au terme de cette étude, il nous reste à dire, en quelques mots, l'impression d'ensemble qui doit s'en dégager.

L'imposition des plus-values nous est apparue comme légitime. Aucune des objections qu'on lui adresse généralement ne nous semble décisive. Mais, de ce qu'elle est théoriquement fondée, il ne s'ensuit pas que les avantages de tout impôt sur toute plus-value immobilière se manifestent avec la clarté de l'évidence. Beaucoup des raisons que les partisans de cet impôt allèguent en sa faveur nous paraissent aussi ne pas mériter d'être prises en considération.

La question théorique est maintenant épuisée. Il nous semble que la doctrine financière ne peut plus guère apporter pour ou contre l'établissement d'un impôt sur les plus-values immobilières d'arguments nouveaux, ni donner aux arguments déjà produits un poids plus décisif. Deux grands pays européens, l'Angleterre et l'Allemagne, ont introduit cet impôt dans leur système fiscal ; il n'y avait qu'à attendre les résultats pratiques que donneraient ces tentatives.

Or, il faut reconnaître que les résultats de l'expérience ne paraissent guère favorables.

On voyait d'abord dans l'imposition des plus-values un moyen de lutter contre les spéculateurs dans les grandes villes ou autour des grandes villes et il résulte d'une enquête officielle faite dans les 307 communes allemandes ayant levé une taxe sur les plus-values immobilières, que cette mesure a été sans influence sur la valeur des terrains, que la cons-

truction des maisons n'a pas été plus active, et que le prix des loyers est resté stationnaire (1).

En Nouvelle-Zélande et dans quelques États de l'Australie, l'imposition de la valeur non améliorée des terres a produit, paraît-il, d'excellents résultats. Les gouverneurs de ces États se flattent que le nombre des constructions ait augmenté, que le prix des loyers urbains ait baissé, que le nombre des terrains inutilisés ait décru, que la spéculation foncière disparaisse progressivement (2). Le directeur des impôts de la Nouvelle-Zélande se livre à un véritable panégyrique de cet impôt qui, d'après lui, « a contribué pour une bonne part à la prospérité de la Nation » (3).

Mais nous avons vu que le système australien ne présente pas le caractère d'une imposition de la plus-value foncière : aussi ne peut-on invoquer les résultats obtenus en Australie en faveur de l'établissement d'un véritable impôt sur la plus-value, du type anglais ou allemand.

Si les premiers résultats sociaux donnés par les impôts sur la plus-value existants ne sont guère encourageants, au moins leurs résultats financiers sont-ils meilleurs ? Ces impôts constituent-ils une mesure efficace pour ces énormes mangeurs d'argent que sont les budgets des grands États modernes ?

Ici encore, les résultats de l'expérience paraissent avoir été nettement défavorables. Nous avons vu qu'en Angleterre le produit des nouvelles taxes a été inférieur la première année de 150 000 livres au produit qu'escomptait le gouvernement et que, la seconde année, au lieu de doubler, comme on l'espérait, il s'est abaissé encore. La troisième année, le rendement a été moins élevé que la seconde et tout récemment — en 1920 — le chancelier de l'Échiquier constatait la faillite des impôts anglais sur la plus-value immobilière et envisageait leur suppression.

(1) *Revue économique internationale*, octobre 1911, p. 84.

(2) *Papers relative to the working of taxation of the unimproved values of land in New Zealand, New South Wales and South Australia*, CD., 3.191.

(3) *Papers relative to the working, etc.*, p. 26-27,

En Allemagne, avons-nous vu, le chiffre des produits a été très inférieur aux évaluations primitives et les difficultés d'interprétation comme les rigueurs d'exécution de la loi de 1911 ont bientôt fait renoncer sans regret à cette ressource d'Empire.

A la suite des expériences anglaise et allemande, il nous est permis d'avoir quelques doutes sur la valeur pratique de l'imposition des plus-values immobilières et, contrairement à ce que nous pensions il y a sept ou huit ans, nous ne croyons pas que cet impôt devienne l'une des sources de la fiscalité contemporaine.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE	I. — Le phénomène de la plus-value immobilière.	1
—	II. — L'imposition des plus-values immobilières est-elle légitime?	11
—	III. — Construction théorique de l'impôt.....	28
—	IV. — Comment a-t-on, en fait, organisé l'impôt sur les plus-values immobilières?.....	48
—	V. — Les projets français.....	72
CONCLUSION.	—	96

1275-20. — CORBEIL. IMPRIMERIE CRÉTÉ.
